

TARTU ÜLIKOOL

Sotsiaal- ja Haridusteaduskond

Riigiteaduste instituut

Liis Jugaste

**AAFRIKA LIIDU SAAVUTUSED VASTUTUS KAITSTA  
PÕHIMÕTTE RAKENDAMISEL**

Magistritöö

Juhendaja: Eiki Berg, PhD

Tartu 2014

Olen koostanud töö iseseisvalt. Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, põhimõttelised seisukohad, kirjandusallikatest ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

Olen nõus oma töö avaldamisega Tartu Ülikooli digitaalarhiivis DSpace.

.....

Liis Jugaste

## LÜHIKOKKUVÕTE

Käesoleva magistritöö keskseks teemaks on vastutus kaitsta põhimõtte. See on printsiip, mille kohaselt on esmane inimõiguste kaitsja riigis selle valitsus, mille tegevusetuse ning suutmatuse korral liigub vastutus edasi rahvusvahelisele kogukonnale. Kuna vastutus kaitsta põhimõtte rakendamiseks rahvusvahelise kogukonna poolt kasutatakse humanitaarset interventsiooni, rikutakse sellega teisi rahvusvahelise õiguse norme nagu suveräänsuse austamise põhimõtte ning relvajõu kasutamise keeld. Tulenevalt asjaolust, et suveräänsuse austamise põhimõtte ning relvajõu kasutamise keeld on ülemaailmse rahu huvides väga olulised printsiibid, võib vastutus kaitsta põhimõtte rakendamist nimetada pigem erandiks kui reegliks. Seetõttu on oluline uurida, kuivõrd edukad on olnud humanitaarsed interventsioonid vastutus kaitsta põhimõtte elluviimisel.

Magistritöö keskendub Aafrika Liidu võimekusele tagada inimõiguste kaitse Aafrika mandril, sest Ühinenud Rahvaste Organisatsioon, kes on esmane rahvusvahelise tasandi inimõiguste kaitsja, on tihtipeale võimetu sekkuma katastroofilistesse inimõiguste rikkumistesse antud piirkonnas. Aafrika Liidu saavutuste hindamiseks keskendub magistritöö organisatsiooni poole läbi viidud missioonidele Burundis, Darfuris, Somaalias ja Komoori saartel. Juhtumite võrdluse eesmärgiks on hinnata Aafrika Liidu sekkumise kiirust, missioonile seatud eesmärkide täituvust ja nendeni jõudmise kiirust ning panust olukorra lõplikku lahendamisesse.

Juhtumianalüüside põhjal võib järeldada, et Aafrika Liit on iseseisvalt võimeline sekkuma otsustavalt vaid lihtsamatesse konfliktidesse, nagu seda näitavad interventsioonid Burundisse ja Komoori saartele. Aafrika Liidu missioonid on edutud siis, kui konflikt piirkonnas on laiahaardelisem ning agressiivsem, sest organisatsioonil on raskusi piisava suurusega vägede kokkusaamisega, samuti on probleeme missiooni rahastamise ning organisatoorse poolega. Kuna Aafrika Liidu sekkumised humanitaarkatastroofidesse on tihtipeale kasutud, peaks Aafrika Liit panustama rohkem rahu ja julgeoleku arhitektuurina väljatöötatud mehhanismi käimasaamisesse.

# SISUKORD

<b>LÜHIKOKKUVÕTE.....</b>	<b>2</b>
<b>SISSEJUHATUS .....</b>	<b>6</b>
<b>1. HUMANITAARNE INTERVENTSIOON JA VASTUTUS KAITSTA PÕHIMÕTE KUI INIMÕIGUSTE KAITSMISE MEHCHANISMID.....</b>	<b>10</b>
1.1 Humanitaarne interventsioon kui inimõiguste kaitsmise vahend.....	10
1.1.1 Humanitaarse interventsiooni kontseptsiooni ajalooline areng .....	12
1.1.2 Humanitaarse interventsiooni kriitika .....	14
1.2 Uus inimõiguste kaitse mehhanism: vastutus kaitsta põhimõtte .....	16
1.2.1 Vastutus kaitsta põhimõtte ning humanitaarse interventsiooni erinevused....	20
<b>2. AAFRIKA LIIT JA SELLE INIMÕIGUSKAITSE MEHCHANISMID.....</b>	<b>22</b>
2.1 Aafrika Liit ning selle kujunemine.....	22
2.2 Inimõigused ning nende kaitse Aafrikas .....	26
2.2.1 Õiguslikud mehhanismid.....	28
2.2.1.1 Aluslepingu artikli 4(h) suhe vastutus kaitsta põhimõttega .....	30
2.2.2 Institutsionaalsed mehhanismid .....	32
<b>3. AAFRIKA LIIDU POOLT LÄBI VIIDUD HUMANITAARSED INTERVENTSIOONID.....</b>	<b>38</b>
3.1 Burundi.....	39
3.1.1 Konflikti taust .....	39
3.1.2 Konflikti sekkumine Aafrika Liidu poolt.....	42
3.1.3 Missiooni tulemus ning hinnang Aafrika Liidu tegevusele .....	45
3.2 Darfur .....	49
3.2.1 Konflikti taust.....	50
3.2.2 Konflikti sekkumine Aafrika Liidu poolt.....	52
3.2.3 Missiooni tulemus ning hinnang Aafrika Liidu tegevusele .....	55
3.3 Somaalia.....	57
3.3.1 Konflikti taust .....	58
3.3.2 Aafrika Liidu tegevus.....	60
3.3.3 Missiooni tulemus ning hinnang Aafrika Liidu tegevusele.....	62

3.4 Komoori saared .....	64
3.4.1 Konflikti taust .....	65
3.4.2 Aafrika Liidu tegevus.....	66
3.4.3 Missiooni tulemus ning hinnang Aafrika Liidu tegevusele .....	69
<b>4. AAFRIKA LIIDU MISSIOONIDE ANALÜÜS JA JÄRELDUSED .....</b>	<b>71</b>
<b>KOKKUVÕTE.....</b>	<b>78</b>
<b>KIRJANDUSE LOETELU .....</b>	<b>81</b>
<b>SUMMARY .....</b>	<b>86</b>

## SISSEJUHATUS

Inimõiguste kaitsmine on 21. sajandiks muutunud väga oluliseks rahvusvaheliseks eesmärgiks, mille nimel sõlmitakse hulgaliselt rahvusvahelisi lepinguid ning kokkuleppeid ja luuakse institutsioone ning gruppe, et tõhustada koostööd antud valdkonnas. Samas on inimõiguste kaitsmiseks kasutatavad meetmed üks keerulisemaid rahvusvahelisi vaidluskohti, sest inimõiguste kaitsmiseks kasutatakse rahvusvahelisel tasandil humanitaarset interventsiooni, mis toob endaga kaasa paljude rahvusvahelise normide kokkupõrke. Rahu säilitamiseks maailmas on rahvusvahelisteks normideks suveräänsuse austamise põhimõte ning relvajõu kasutamise keeld, kuid humanitaarset interventsiooni läbiviies rikutakse nimetatud reegleid. Sellest tulenevalt on rahvusvahelises õiguses dilemma, kas altruistliku inimõiguste kaitsmise eesmärgil on õigustatud teatud rahvusvahelisi norme rikkuda. Kui rahvusvahelised organisatsioonid viivad läbi humanitaarset interventsiooni, rikuvad nad ise neid nõudmisi, mida nad oma liikmesriikidele rahvusvahelises suhtluses esitavad.

Mitmed rahvusvahelised organisatsioonid, sealhulgas Ühinenud Rahvaste Organisatsioon (edaspidi: ÜRO) ning Aafrika Liit, on vastu võtnud akte ning põhimõtteid, millega reguleeritakse suhteid humanitaarse interventsiooni, suveräänsuse austamise põhimõtte ning relvajõu kasutamise keelu vahel. Põhimõtete sünteesina on kujunenud välja vastutus kaitsta põhimõtte, mille töötas 2001. aastal ÜRO palvel välja Rahvusvaheline Interventsiooni ja Riigi Suveräänsuse Komisjon (inglise keeles *International Commission on Intervention and State Sovereignty*, lühend ICISS). Komisjon pani paika, millistel tingimustel on suveräänsuse rikkumine ning relvajõu kasutamine inimõiguste kaitsmise eesmärgil õigustatud ning kellel on õigus otsustada sekkumise vajalikkuse üle. Kuigi esmane rahvusvaheline inimõiguste kaitsmise eest vastutaja on ÜRO, kes võttis antud printsiibi kasutusele alles 2005. aastal, kasutavad sama põhimõtet ka regionaalsed organisatsioonid, näiteks Aafrika Liit. On märkimisväärne, et Aafrika Liit sätestas sama põhimõtte juba 2001. aastal. Aafrika Liidu jaoks oli humanitaarse interventsiooni reguleerimine oluline seetõttu, et humanitaarsed interventsioonid Aafrika mandril on väga problemaatilised. Aafrikas on palju noori väljakujunemisejärgus riike, mistõttu on sealsed kokkupõrked ning konfliktid

sagedased nähtused, kuid samas on riikidel usaldus välise sekkumise altruistlikkuse vastu madal. Seega on oluline uurida, kas Aafrikas läbiviidud humanitaarsed interventsioonid on edukad, kuna noortesse riikidesse sekkumine on kohalike jaoks nende koloniaalvalduslike kogemuste tõttu väga valulik ning lisaks on interventsiooni läbiviimine rahvusvahelise õiguse mõistes pigem erand kui reegel.

Käesoleva magistritöö eesmärk on hinnata Aafrika Liidu saavutusi vastutus kaitsta põhimõtte läbiviimisel antud piirkonnas. Aafrika Liidu aluslepingus, mis võeti vastu Togos 2000. aastal ning mis hakkas kehtima 2001. aastal, deklareeriti, et organisatsiooni eesmärkideks on muuhulgas „rahu, turvalisuse ja stabiilsuse /.../ ning inimõiguste kaitsmise edendamine kontinendil<sup>1</sup>“. Aafrika Liidu aluslepingut nimetatakse maailma esimeseks dokumendiks, kus on sätestatud vastutus kaitsta põhimõtte. Selle nimel on aluslepingu artiklis 4(h) loetletud juhud, kui organisatsioonil on õigus riiki sekkuda ning sellega seoses suveräänsust rikkuda. Lisaks eelnimetatule on põhimõtetena sätestatud, et liidul on teatud asjaoludel õigus sekkuda liikmesriiki, milles leiavad aset on sõjakuriteod, genotsiid või inimsusevastased kuriteod<sup>2</sup>.

Vastavalt sellele on töö eesmärk vastata uurimisküsimusele, kuivõrd edukas on Aafrika Liit olnud humanitaarse interventsiooni läbiviimisel. Töö keskendub nendele kaasustele, kus Aafrika Liit on sekkunud iseseisvalt, ilma ÜRO sõjalise abita. ÜRO-l on humanitaarse interventsiooni läbiviimisel märkimisväärne roll, kuna 2001. aastal ICISS poolt väljatöötatud uue humanitaarse interventsiooni kontseptsiooni „Vastutus kaitsta“ järgi on ÜRO Julgeolekunõukogu esmane institutsioon, kellel on õigus langetada otsus interventsiooni vajalikkuse ning sobivate vahendite osas. ÜRO juhtivat rolli on kinnitanud oma dokumentides ka Aafrika Liit, väites, et ÜRO Julgeolekunõukogul on esmane roll tagada rahu ja julgeolek maailmas<sup>3</sup>. Oluline on siinkohal täheldada, et Aafrika Liidu liikmesriigid on ka ÜRO liikmed, millest tulenevalt on nad aktsepteerinud ÜRO rolli inimõiguskaitse eestvedajana. Samas näitab ajalugu, et sellest olenemata on Aafrika Liit läbi viinud interventsioone ka ilma ÜRO Julgeolekunõukogu mandaadita

---

<sup>1</sup> Aafrika Liidu alusleping, artikkel 3(h), vastu võetud 2000

<sup>2</sup> *Ibid*, artikkel 4(j)

<sup>3</sup> Solemn Declaration on a Common African Defence and Security Policy, vastu võetud 28.02.2004, lk 16

ning Aafrika Liidu aluslepingus pole teise riigi siseasjadesse sekkumiseks loa andva organi regulatsiooni muudetud. Aafrika Liidu sekkumise edukust on oluline uurida, sest ÜRO Julgeolekunõukogu on tihti peale võimetu vastu võtma mandaati sekkumiseks, mistõttu vajavad konfliktid sageli regionaalse organisatsiooni sekkumist.

Sellest tulenevalt on teoreetiliste lähtepunktidenä lisaks Aafrika Liidu aluslepingus sätestatud ning muudele humanitaarse interventsiooniga seonduvatele Aafrika Liidu dokumentidele olulised ka ÜRO dokumendid, et panna paika humanitaarse interventsiooni rahvusvaheline raamistik. Aafrika Liidu dokumentatsioonist selgub, kas, millistesse riikidesse ning millistel asjaoludel on liit sekkunud ning millised on olnud interventsiooni tagajärjed. Järelduste tegemiseks keskendutakse neljale kaasusele, kuhu Aafrika Liit on inimõiguste kaitsmise eesmärgil siseriiklikesse konfliktidesse sekkunud ning analüüsitakse järgmisi punkte: kui kiiresti jõuti otsusele sekkumise vajalikkusest ning vajalikest meetmetest, kas ja kui kiiresti suutis Aafrika Liit täita mandaadis missioonile sätestatud eesmärgid ning milline oli Aafrika Liidu panus lõpliku leppimiseni jõudmisel. Kaasuste analüüsimiseks kasutatakse juhtumite võrdlevat analüüsimist, keskendudes kõikide juhtumite puhul samadele uurimisküsimustele. Seejärel on võimalik kaasusi kõrvutada ning teha järeldusi, kuivõrd edukas on olnud Aafrika Liit humanitaarse interventsiooni läbiviimisel. Edukuse eelduseks on, et Aafrika Liit on tegutsenud konflikti lahendamisel operatiivselt, see tähendab jõudnud kiiresti otsusele sekkumise vajalikkusest, ulatusest ja meetmetest ning suutnud ellu viia mandaadis loetletud missiooni eesmärgid.

Magistritöö on temaatiliselt jaotatud kolme peatükki. Esimesed kaks peatükki annavad edasi antud teema teoreetilised lähtepunktid - esimeses peatükis kirjeldatakse humanitaarse interventsiooni olemust, selle kujunemislugu ning tuuakse välja rahvusvahelise kogukonna kriitika humanitaarse interventsiooni aadressil, mis annab edasi tausta, miks on oluline siseasjadesse sekkumisi uurida. Viimasest tulenevalt tutvustatakse järgnevalt humanitaarse interventsiooni arengut vastutus kaitsta põhimõtteks ning tuuakse välja selle olulisemad põhimõtted. Järgnevas peatükis käsitletakse inimõiguste kaitsmise mehhanisme Aafrikas, kirjeldades liidu tekkimise eellugu ning tutvustades organisatsiooni peamisi eesmärke, põhimõtteid ja mehhanisme



inimõiguste kaitsmise kindlustamiseks. Empiirilise osana keskendub kolmas peatükk Aafrika Liidu praktilisele tegevusele inimõiguste kaitsmiseks. Kaasustena uuritakse Aafrika Liidu interventsioone Burundisse, Darfuri, Somaaliasse ja Komoori saartele. Kaasuste valimise kriteeriumid olid Aafrika Liidu interventsiooni toimumine antud riigis, sarnane ajaline ja faktiline raamistik ning Aafrika Liidu iseseisev sekkumine. Ajalisuse seisukohalt on oluline, et konflikt toimuks pärast Aafrika Liidu aluslepingu vastuvõtmist, mis annab sekkumisele legitiimse raamistiku. Faktilise raamistiku all peetakse silmas konflikti toimumist Aafrika mandril, sihtriik on Aafrika Liidu liikmesriik ning selles toimuv olukord liigitub Aafrika Liidu aluslepingu artikkel 4(h) loetletud sündmuse hulka. Järgnevalt kõrvutatakse kaasusi ning teoreetilist tausta omavahel ning hinnatakse, kuivõrd edukas on Aafrika Liit olnud inimõiguste kaitsmisel ning kas sekkumine mõningatel juhtudel ka ÜRO mandaadita on end õigustanud. Samuti tuuakse välja suurimad puudujäägid interventsiooniläbiviimisel.

Käesoleva töö uurimusküsimus on rahvusvaheliselt olulise tähtsusega, sest Aafrika Liit rikub humanitaarset interventsiooni läbi viies teisi rahvusvahelisi norme, millest kinnipidamist järgitakse 21. sajandil väga rangelt ning sekkumine on õigustatud vaid juhul, kui see toob kaasa oodatud tulemused. Eriti oluline on see lühikese iseseisvusperioodiga Aafrika riikide jaoks, kes on sissetungide suhtes väga tundlikud, mistõttu peab riiki sekkudes olema kindel, et on õigustatud põhjus arvata, et sekkumine on edukas. Sekkumise eesmärk peab olema inimkannatuste peatamine ning kodanike heaolu parandamine. Kuna inimõiguste esmane kaitsja ÜRO on sageli jäänud katastroofide tekkimisel konfliktide lahendamisel passiivseks, on oluline kaardistada Aafrika Liidu kui regionaalse organisatsiooni koht rahvusvahelises süsteemis ning analüüsida selle võimekust täitmaks iseseisvalt inimõiguste kaitsmise kohustust. Nimetatud teema valiku põhjendus on, et temaatikat on rahvusvahelisel tasandil väga vähe uuritud.

# **1. HUMANITAARNE INTERVENTSIOON JA VASTUTUS KAITSTA PÕHIMÕTE KUI INIMÕIGUSTE KAITSMISE MEHHANISMID**

Rahvusvaheline inimõiguste kaitse tõusis päevakorda maailmasõdade aegu, kui toimusid massilised inimõiguste rikkumised, puudutades suurt osa maailmast. 20. sajandi keskpaigas olid enamasti levinud küll 1648. aasta Vestfaali rahust tulenevad suveräänsuse austamise, teise riiki mittesekkumise ning konfliktide rahumeelse lahendamise põhimõtted, mida kinnitati ka suurima ülemaailmse riikideülese organisatsiooni ÜRO põhikirjas, kuid levima hakkasid ka inimõiguste kaitset puudutavad ideed. 1948. aastal allkirjastatud ÜRO inimõiguste ülddeklaratsioon seab oma preambulas inimõiguste kaitse olulisuse samale pulgale üldise heaoluga maailmas, öeldes et: „Inimkonna kõigi liikmete sünnipärase väärikuse, nende võrdsuse ning võõrandamatute õiguste tunnustamine on vabaduse, õigluse ja rahu alus<sup>4</sup>“.

Olenemata inimjulgeoleku tähtsustamisest rahvusvahelistes dokumentides kasvas Külma sõja aegu ning pärast seda siseriiklike konfliktide arv maailmas massiliselt. Kuna 20. sajandil toimunud sõdade tõttu oli riigid siseasjadesse sekkumise suhtes ülimalt tundlikud, peeti kinni rahvusvahelise õiguse normidest siseriiklikesse probleemidesse mitte sekkuda ning austada riigi suveräänsust. Selle tulemusel oli maailm tunnistajaks kohutavatele inimõiguste rikkumistele näiteks Kosovos, Rwandas ning Somaalias. Justnimelt neid sündmusi silmas pidades tõstatas rahvusvahelises kogukonnas küsimus, kuidas tagada inimjulgeolek maailmas, samal ajal hoidudes teiste rahvusvaheliste normide rikkumisest, sest enamasti kasutatakse kriisiolukordades siiski rahvusvahelist sekkumust.

## **1.1 Humanitaarne interventsioon kui inimõiguste kaitsmise vahend**

Otsene vahend inimõiguste kaitsmiseks on humanitaarse interventsiooni läbiviimine. Et humanitaarsel interventsioonil ei ole ühest definitsiooni, võib mõiste selle olemuse

---

<sup>4</sup> Inimõiguste ülddeklaratsioon, 1948

edasiandmiseks jagada selle kaheks – humanitaarne ja interventsioon. Sõna „interventsioon“ tähendab ühe riigi sekkumist teise kas jõu abil või sellega ähvardades. Kuigi interventsiooni on võimalik erinevalt tõlgendada, on siiski paar tunnust, mis on definitsiooni osas läbivad. Esiteks saab interventsiooni läbi viia üksnes riik ning sekkumise sihtmärk on samuti riik<sup>5</sup>. Organisatsioonide või inimestevahelist sekkumist interventsiooniks ei nimetata. Teine oluline interventsiooni tunnus on, et sekkutakse ilma sihtriigilt luba küsimata<sup>6</sup>. Kui riik annab ise sekkumiseks loa, peetakse seda justkui abipalveks, mistõttu nimetatakse taolisi juhtumeid näiteks humanitaarabi andmiseks. Interventsiooni puhul on sihtriik enamasti läbikukkunud, mis tähendab, et kas riigi valitsus on mittetoimiv, mistõttu toimuvad riigis rahutused, või viib valitsus ise anarhiat läbi.

Kuna sekkumise motiivid ning eesmärgid on erinevad, on oluline tutvustada humanitaarse interventsiooni väljendi teist poolt, sõna „humanitaarne“. Antud kontekstis viitab humanitaarsus ohus olevatele inimestele. Viide humanitaarsusele hõlmab väga laia valdkonda, et mitte kasutada sõna „inimõigused“, mille tähenduse üle käib pidev vaidlus, sest ei ole universaalselt paika pandud, milliseid õigusi konkreetselt silmas peetakse. Seega tähendab humanitaarne interventsioon altruistlikku sekkumist riiki ilma sellelt luba küsimata, et kaitsta sihtriigi kodanike inimõigusi, kasutades selleks vajadusel relvastatud jõudu<sup>7</sup>. Taolise sekkumise puhul astutakse inimeste kaitsmiseks üle riigi suveräänsuse austamise kohustusest ning tihtipeale ka relvastatud jõu kasutamise keelust.

Zajadlo on toonud välja viis peamist humanitaarse interventsiooni tunnust. Esimene tunnus on, et sekkumisel kasutatakse relvastatud jõudu, sest jõudu vältivaid meetmeid nimetatakse pigemhumanitaarabiks. Teine tunnus on, et humanitaarset interventsiooni saab läbi viia kas riik, riikide rühm või rahvusvaheline või regionaalne organisatsioon. Kolmanda tunnuseks on Zajadlo määratlenud, millistel tingimustel sekkumist

---

<sup>5</sup> Zajadlo, J. 2005. Legality and Legitimization of Humanitarian Intervention. New Challenges in the Age of the War on Terrorism. *American Behavioral Scientist*, 48(6): 653-670, lk 661

<sup>6</sup> Murphy, S D. 1996. *Humanitarian Intervention : the United Nations in an Evolving World Order*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, lk 37

<sup>7</sup> Murphy 1996: 11

nimetatakse humanitaarseks interventsiooniks. Humanitaarseks interventsiooniks nimetatakse sekkumist, kui riigisisest olukorda võib nimetada kas genotsiidiks või humanitaarkatastroofiks. Neljandaks tunnuseks on, et humanitaarset interventsiooni eesmärk peab olema inimõiguste kaitsmine, mitte ükski muu ettekääne. Viimaseks toob Zajadlo välja, et humanitaarse interventsiooni puhul on eesmärgiks just sihtkohariigi elanike kaitsmine. Kaks viimast nimetatud tunnust on rahvusvahelisel areenil olnud kõige vastuolulisemad, sest kriitikud leiavad, et riigid võivad sekkumist kasutada ära omakasupüüdlikel motiividel, võttes inimõigusrikkumised riigis ettekäändeks siseasjadesse sekkumiseks.<sup>8</sup>

Humanitaarse interventsiooni kontseptsiooni areng on olnud väga pikk ning keeruline, kuid järgnev alapeatükk annab ülevaate olulisematest sündmustest humanitaarse interventsiooni arengus. Inimõiguste seadmine suveräänsuse austamise kohustusest kõrgemale on alles viimaste aastakümnete ühiskondlik kokkulepe, kuid nüüdki kohtab selle suunas palju kriitikat.

### **1.1.1 Humanitaarse interventsiooni kontseptsiooni ajalooline areng**

17. sajandiks oli Euroopa liikunud seoses Vestfaali rahu sõlmimisega 1648. aastal religioosest ajastust rahvusriikide etappi. Vestfaali rahu sõlmimine lõi rahvusriikide süsteemi, kus kõrgeimateks väärtusteks said riigi suveräänsus ning territoriaalne terviklikkus. Seega oli tolle ajastu rahvusvaheliste suhete märksõnad riigi absoluutne ning võõrandamatu suveräänsus ja siseasjadesse mittesekkimine. Sellest tulenevalt oli iga riigi käekäik ning kodanike elujärg vaid selle valitseja otsustada. Just absoluutse suveräänsuse printsiip on humanitaarse interventsiooni arengus olnud suurimaks takistuseks.

Kuigi 19. sajandiks oli absoluutne suveräänsus jätkuvalt kõrgeim väärtus rahvusvahelises suhtluses, tehti siseasjadesse sekkumise keelule juba teatud erandeid. Esiteks võis riik vastavalt tavaõigusele viia läbi interventsiooni, et kaitsta oma kodanikke teistes riikides ning teiseks võis riik sekkuda teise riigi siseasjadesse, kui riik

---

<sup>8</sup> Zajadlo 2005: 661

kohtleb oma kodanikke sedavõrd kehvasti, et inimõiguste olukord on langenud alla tunnustatud standardite<sup>9</sup>.

Esimese maailmasõja aegu algas humanitaarse interventsiooni kritiseerimine seoses sekkumise motiividega. Leiti, et 20. sajandi alguses läbiviidud interventsioonidel oli vähe seost altruistlike inimõiguste kaitsmisega ning peamised motiivid olid seotud sekkujariigi isiklike huvidega. Kriitika ning maailmasõdade pealetuleku tõttu algas vastuseis suveräänsuse rikkumise õigustatusele humanitaarkatastroofide korral. Suveräänsuse austamise kohustust deklareeriti näiteks Rahvasteliidu põhikirjas 1919. aastal ning 1933. aastal Montevideo konventsioonis, mistõttu oli humanitaarse interventsiooni läbiviimine kuni ÜRO põhikirja kehtestamiseni tabu.

Suurim rahvusvaheline samm inimõiguste kaitsmiseks tehti ÜRO loomisega 1945. aastal. Kaks maailmasõda oli kaasa toonud sellisel hulgal hukkunud, piinatud, ümberasunuid ning vigastatud inimesi, et sõjakolelused tõstatasid küsimuse inimõiguste kaitsmise olulisuse kohta. ÜRO põhikiri on kõige olulisem rahvusvaheline dokument, kus rahvusvahelisteks eesmärkideks ja normideks on muuhulgas nimetatud inimõiguste kaitsmise, sest ÜRO-sse kuulub valdav enamus maailma riikidest. Kuigi ÜRO harta toonitab artiklis 2(4) jõu kasutamise keeldu ning märgib, et riikide suveräänsust ei tohi rikkuda, on peatükis 5 kirjas, et sekkumine on lubatud, kui olukord kujutab ohtu rahvusvahelisele rahule ning julgeolekule<sup>10</sup>, kuna organisatsiooni üks peamisi eesmärke on rahvusvahelise stabiilsuse ning inimliku elukeskkonna võimaldamine. Samuti on reglementeeritud relvajõu kasutamine – relvastatud jõudu võib kasutada vaid enesekaitseks ning see võib olla kas individuaalne või kollektiivne.

---

<sup>9</sup> Gebeyehu, A Z. 2012. Accomodation of the Norm of the Responsibility to Protect Under the AU System.

<sup>10</sup> ÜRO harta, vastu võetud 1945

### 1.1.2 Humanitaarse interventsiooni kriitika

Ehkki humanitaarse interventsiooni eesmärk on üllas, on seda kritiseeritud nii selle õnnestumise, kui ka ebaõnnestumise korral<sup>11</sup>. Humanitaarse interventsiooni keerukust näitlikustab asjaolu, et on neid kes leiavad, et rahvusvahelised organisatsioonid peaksid inimõiguste kaitsmiseks võtma ette veelgi karmimaid meetmeid, ning ka neid kes leiavad, et sekkumine on õigusvastane ning sellest tuleks igal juhul hoiduda. Peamised kriitikanooled humanitaarse interventsiooni suunas on seotud selle konfliktiga suveräänsuse austamise kohustuse, relvastatud jõu kasutamise keelu ning interventsiooni motiivide suhtes.

Humanitaarset interventsiooni on kõige enam kritiseeritud seetõttu, et sekkudes teise riigi siseasjadesse, rikutakse tugevalt riigi suveräänsuse austamise põhimõtet, mis on olnud rahvusvaheliseks normiks alates Vestfaali rahu sõlmimisest. Suveräänsus on rahvusriigi üks põhilisi tunnuseid ja selle rikkumine ohustab tugevalt riigi iseseisvust ning turvalisust. Valgustusajastu liberaalid Rousseau ja Locke mõistsid suveräänsust kui kokkulepet rahva ja valitsuse vahel, kus rahvas kõrgema võimu kandjana delegeeris riigi valitsemise valitsusele. Niisiis oli juba varasemalt suveräänsuse mõiste seotud kindla territooriumi, seal elava rahva ja võimuga. Suveräänsuse austamine eriti olulise tähendusega nõrgematele ning noortele riikidele, kelle julgeolekumehhanismid ei pruugi veel olla piisavalt tugevad ja väga arenenud, mistõttu toetutakse turvalisuse tagamiseks rahvusvahelisele õigusele. Suveräänsuse põhimõte on oluline edaspidiste konfliktide ära hoidmiseks, sest keeluga rikkuda riigi suveräänsust väheneb võimalikkus konfliktide tekkeks ning seega ka julgeolekuohtudeks.

Samas pole riikide suveräänsuse määratlemine alati lihtne. Näiteks ei saa kindlalt määratleda riigi alalist elanikkonda rahvastikku selle rändamise tõttu. Samuti on problemaatiline territooriumi mõiste, kuna paljudel riikidel, eriti Aafrikas, ei ole kindlaks määratud riigipiiri. Aafrikas on riigid paika pannud tinglikud riigipiirid, mis tulenevad endistest koloniaalpiiridest, mille üle tegelikku võimu keskvalitsusel ei pruugi

---

<sup>11</sup> Rahvusvahelise Interventsiooni ja Riigi Suveräänsuse Komisjoni raport „Vastutus kaitsta“, avaldatud 2001, lk 1

olla. Seega mõistetakse määratletud territooriumi alla ala, mis on riigi kontrolli all. Kolmas suveräänsuse tunnus on valitsus, kel peaks olema võim oma rahva üle. Samas ei saa öelda, et riik, kus ei ole ajutiselt valitsust, näiteks valitsuse kukutamise korral, lakkab olemast. Viimaseks tunnuseks on võime omada suhteid teiste riikidega, mis on seotud riigi sõltumatusega ning võimega enda eest ise otsustada.

Järgnev printsiip, mida humanitaarne interventsioon tihtipeale rikub, on relvastatud jõu kasutamise keeld. Relvajõu kasutamise keelu vastuvõtmine muuseas näiteks ÜRO hartas oli oluline samm liikumaks rahumeelsemate konfliktilahenduste suunas. Et relvastatud jõu kasutamist humanitaarses interventsioonis ära ei kasutataks, on ÜRO hartas fikseeritud nõuded, millistel juhtudel on erandkorras õigustatud relvajõud kasutada. ÜRO harta artikkel 51 alusel võib kasutada individuaalset või kollektiivset relvastatud kaitset juhul, kui riigi vastu on kasutatud relvastatud rünnakut<sup>12</sup>. Lisaks võib ÜRO harta artiklite 39 ja 42 alusel ÜRO Julgeolekunõukogu volitusel kasutada jõudu, kui ilmneb oht rahvusvahelisele rahule ja julgeolekule ning kui toimub agressiooniakt<sup>13</sup>. ÜRO harta artikkel 39 küll sätestab, et Julgeolekunõukogul on ainuõigus teha otsus, kas mõni sekkumise alustest on täidetud või mitte, kuid samas saab ÜRO teise riigi siseasjadesse sekkuda vastavalt harta artikkel 2(7) alles siis, kui on rakendatud kõiki võimalikke meetmeid, et olukord lahendada mittesekkumise teel<sup>14</sup>.

Et humanitaarse interventsiooni vastu suunatud kriitika tulemusel hakkas ÜRO 1990ndatel aastatel hoiduma interventsioonide läbiviimisest, on maailm tunnistanud massiivsetele inimõiguste rikkumistele Aafrikas Külma sõja järgsel perioodil. Suurel hulgal hukkunuid, väärkohelduid ning kodudest põgenema sunnitud inimesi arvesse võttes on ÜRO tollane peasekretär Kofi Annan humanitaarse interventsiooni kriitika kohta tõstatanud järgmise küsimuse: „Kui humanitaarne interventsioon on aktsepteerimatu suveräänsuse rikkumine, siis kuidas peaksime me vastama Rwandale ja

---

<sup>12</sup> ÜRO harta, artikkel 51, vastu võetud 1945

<sup>13</sup> *Ibid*, artiklid 39 ja 42

<sup>14</sup> Enabulele, A. O. 2010. Humanitarian Intervention and Territorial Sovereignty: the Dilemma of Two Strange Bedfellows. *International Journal Of Human Rights*, 14(3), lk 411

Srebrenica – ränkadele ning süstemaatilistele inimõiguste rikkumisele, mis rikub meie ühiseid arusaamu inimlikkusest?<sup>15</sup>“.

## **1.2 Uus inimõiguste kaitse mehhanism: vastutus kaitsta põhimõte**

Seoses humanitaarse interventsiooni vastu suunatud kriitikaga ning 1990ndatel toimunud massiliste inimõiguste rikkumisega tõstus küsimus, kuidas kaitsta inimesi samaaegselt suveräänsust rikkumata ning relvajõudu kasutamata. Kuna külma sõja järgsel perioodil kerkisid riikidevaheliste konfliktide asemel üles riigisisised konfliktid, oli küsimusele vastuse leidmine äärmiselt oluline. Märkimisväärse surve antud küsimusele andsid Somaalias ja Rwandas toimunu, kus rahvusvahelise kogukonna mittesekkumise ja tegevusetuse tagajärjel suri tuhandeid inimesi. Rahvusvahelise kogukonna passiivsuse taga oli kriitika humanitaarse interventsiooni suunas, mistõttu ei soovitud riigi suveräänsust rikkuda vältimaks suurte lõhede teket ÜROs. Teiseks oluliseks tõukeandjaks humanitaarse interventsiooni kontseptsiooni arengule oli Kosovo sõda, kus otsustavaks konfliktilahendajaks oli NATO vägede sisseviimine konfliktipiirkonda. Taoline tegutsemine näitas, kuivõrd oluline on otsustav rahvusvaheline sekkumine inimõiguste rikkumise korral, sest suudeti lõpetada kiiresti hulgaliste inimeste surmaga kaasnenud sõda.

Humanitaarse interventsiooni kontseptsiooni parendamiseks kutsuti 2000. aastal Kanada valitsuse eestvedamisel ning ÜRO peasekretäri palvel ellu Rahvusvahelise Interventsiooni ja Riigi Suveräänsuse Komisjon. Komisjonile anti ülesandeks luua kontseptsioon, kus oleks kirjeldatud millal ja kuidas tuleks sekkuda riiki, kui selles toimuvad massilised inimõiguste rikkumised. Samuti oli tähtis tuua välja, millised meetmed tuleks sekkumisel kasutada ning millistel juhtudel on aktsepteeritav militaarne sekkumine. Oluline oli, et inimõigused oleksid maksimaalselt kaitstud, järgides samaaegselt teisi rahvusvahelisi norme nagu siseasjadesse sekkumise keeld, relvajõu kasutamise keeld ning suveräänsuse austamise kohtustus. Lahendusena tutvustas komisjon 2001. aasta detsembris oma raportit „Vastutus kaitsta“.

---

<sup>15</sup> Annan, K. 2000. We the Peoples: The Role of the United Nations in the 21st Century. New York: United Nations, lk 48



Vastutus kaitsta raportis välja pakutud kontseptsiooni peamine alus oli põhimõte, et riigi suveräänsus ei ole mitte pelgalt riigi õigus vaid ka kohustus. Kui varasemalt oli riikidel võimalus protestida humanitaarse interventsiooni vastu vaid selle alusel, et tegu on suveräänse riigiga, siis vastavalt raportile ei ole enam õigustatud seda põhjenduseks tuua. Raportis rõhutati, et inimõiguste kaitsmise seisukohalt on ennekõike olulised sekkumist ennetamist tegevused kui interventsiooni läbiviimine ning riigisisese olukorra konfliktijärgne taastamine. Seega tähendab riigi suveräänsus kohustust kaitsta oma kodanikke. Kui riik ei ole suuteline seda tegema või kahjustab ise oma kodanike õigusi, alistub suveräänsuse austamise nõue inimõiguste kaitsmise kohustusele ning seoses sellega laskub inimõiguste kaitsmise kohustus rahvusvahelisele kogukonnale<sup>16</sup>. Vastutus kaitsta põhimõte hõlmab riigi kohustust kaitsta oma kodanikke selliste tegevuste nagu genotsiidi, sõjakuritegude, etnilise puhastuse ning inimsusevastaste kuritegude eest. Kontseptsioonis kasutatud mõiste „rahvusvaheline kogukond“ tähendab antud kontekstis ÜRO-d – selle liikmesriike ning organisatsiooni institutsioone. Sellest tulenevalt on reguleeritud, millistel juhtudel alistub suveräänsuse austamise kohustus inimõiguste kaitsmise kohustusele.

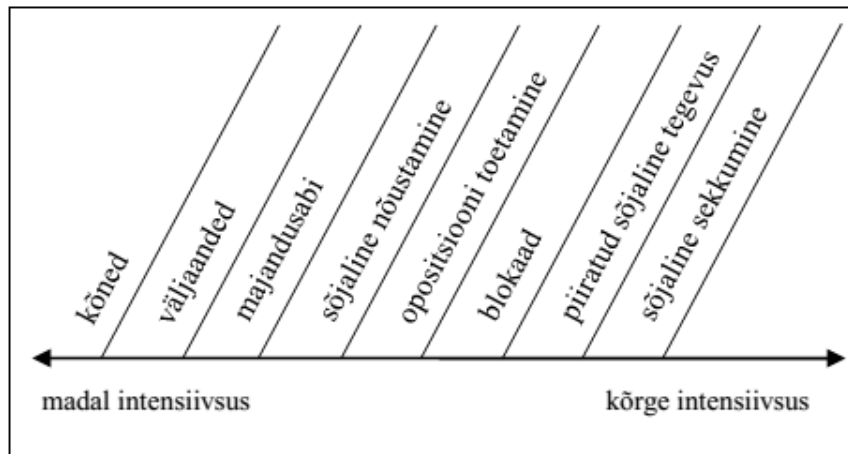
Vastutus kaitsta põhimõte hõlmab kolme tegevusvaldkonda. Esiteks on riikidel ja rahvusvahelisel kogukonnal vastutus ennetada taolisi kriise ning konflikte, mis võiksid ohustada inimelusi<sup>17</sup>. Komisjon toonitab, et ennetustöö on vastutus kaitsta põhimõtte juures kõige olulisem ning rahvusvaheline kogukond võib riiki vajadusel selles abistada. Edukas ennetustöö välistab taoliste tõsiste olukordade tekke, mille puhul on vajalik rahvusvaheline sekkumine konflikti lõpetamiseks. Teiseks vastutus kaitsta põhimõtte valdkond on kohustus reageerida olukordadele, mis ohustavad inimelusi<sup>18</sup>. Sealjuures tuleb valida asjakohased meetmed vastavalt probleemi tõsidusele. Joonisel 1 on kujutatud võimalikke interventsiooni meetodeid, liikudes kaudsest sekkumisest otseseks.

---

<sup>16</sup> Rahvusvahelise Interventsiooni ja Riigi Suveräänsuse Komisjoni raport „Vastutus kaitsta“, artikkel XI, avaldatud 2001

<sup>17</sup> *Ibid*, kokkuvõte (3)

<sup>18</sup> *Ibid*, artikkel XI



**Joonis 1.** Sekkumise meetodid sunduslikkuse taseme järgi<sup>19</sup>

Antud joonis toob välja, et kõige madalama intensiivsusega ehk kõige vähem riigi suveräänsust rikkuv viisi teise riigi siseasjadesse sekkumiseks on riigi suunamine kõnede ning ajakirjanduslike väljaannete kaudu. Kahjuks on antud meetodid enamasti kasutatud ning eesmärkide saavutamiseks tuleb kasutada rangemaid sunnimehhanisme nagu majanduslik abi, sõjaline nõu andmine ning opositsiooni toetamine. Otsesemad ning karmimad sekkumise mehhanismid enne relvastatud sekkumist on blokaad või limiteeritud sõjaline tegevus. Joonis näitlikustab, et on mitmeid meetmeid, mida tuleks kaaluda enne humanitaarse sõjalise interventsiooni läbiviimist. Rahumeelse ühiskonna säilitamiseks on oluline kaaluda enne humanitaarse interventsiooni läbiviimist kõiki jõu kasutamist vältivaid meetmeid.

Et relvastatud jõu kasutamine inimõiguste kaitsmise eesmärgil on pälvinud suurt tähelepanu ja kriitikat, pani ICISS paika kriteeriumid, millal on õigustatud militaarne sekkumine. Nendeks on õiglase põhjuse künnis, neli ettevaatusprintsipi ning õige autoriteedi põhimõte. Õiglaseks põhjuseks relvajõu kasutamisel on esiteks laialdased inimkaotused, mille hulka kuulub näiteks genotsiid. Lisaks on mõjuv põhjus relvajõu kasutamisel laialdase etnilise puhastuse läbiviimine, näiteks tapmised, kodudest ja riigist väljasaatmine, terror või vägistamised. Ennetuskriteeriumite hulka kuulub näiteks õiglase kavatsuse klausel, mis tähendab, et interventsiooni peamine eesmärk peab olema

<sup>19</sup> Nye, J. 2003. *Understanding International Conflicts: an Introduction to Theory and History*. New York: Pearson/Addison-Wesley, lk 154

inimkannatuste läbiviimise lõpetamine. Lisaks kuulub ennetuskriteeriumite hulka ka sekkumine kui viimane abinõu olukorra lahendamiseks. Sõjaline sekkumine on lubatud juhul, kui kõik mittesõjalised meetmed on osutunud ebaefektiivseks või kui on alus arvata, et leebemad meetmed ei too soovitud tulemust. Proportsionaalsuse meede tähendab, et sekkumise ulatus, kestvus ning intensiivsus peab vastama olukorra tõsidusele. Samuti on oluline, et sekkumisele on mõistlikud väljavaated – peab olema põhjendatud, et sekkumine toob rohkem kasu kui kahju. Viimaseks militaarse sekkumise kriteeriumiks on, et interventsiooniks on loa andnud ÜRO Julgeolekunõukogu. Komisjon toonitab oma raportis, et viis Julgeolekunõukogu alalist liiget peaksid kokku leppima, et vetot ei tohi kasutada, kui on selged tõendid inimõiguste rikkumise kohta.<sup>20</sup>

Viimaseks vastutus kaitsta sambaks on aga vastutus taastada stabiilne ühiskond sekkutavas riigis<sup>21</sup>. See tähendab, et eriti pärast militaarset interventsiooni tuleb sekkutavat riiki abistada konfliktijärgsel taastamisel ning suunata konflikti osapooli leppimisele. Kuna umbes 50% konflikti üle elanud riikides jätkub sõda esimese aastakümne jooksul, on abi riigi ülesehitamisel uute katastroofide vältimiseks määrava tähtsusega<sup>22</sup>. Oluline on, et riigi põhifunktsiooni täitvad asutused töötaksid efektiivselt, riigi üldine areng ning kodanike eluolu oleks rahuldav ning oleksid tagatud normaalseks eluks vajalikud tingimused, näiteks elukohad, infrastruktuur jne.

ÜRO võttis ICISS poolt välja pakutud kontseptsiooni kasutusele 2005. aastal ÜRO *Summit Outcome* dokumendiga. Nimetatud dokumendis toonitati, et vastutus kaitsta põhimõttel ei ole seost varasemalt kasutuses olnud termini humanitaarse interventsiooniga, mida kriitikud seostasid rahvusvahelise õigusega sekkuda teise riiki. Oluline on, et vastutus kaitsta põhimõtte puhul on kodanike inimõiguste kaitsmise kohustus ennekõike riigil ning rahvusvaheline kogukond võib riigi siseasjadesse sekkuda viimase võimalusena. Lisaks täpsustati ÜRO peasekretäri poolt, et laialdased

---

<sup>20</sup> Rahvusvahelise Interventsiooni ja Riigi Suveräänsuse Komisjoni raport „Vastutus kaitsta“, artikkel XII, avaldatud 2001

<sup>21</sup> *Ibid*, artikkel XI

<sup>22</sup> Collier, P. 2008. *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries are Failing and What Can Be Done About It*. New York: Oxford University Press, lk 34

inimkaotused võiksid asenduda inimsusevastaste kuritegudega, mis on rahvusvahelise õiguse kontekstis paremini määratletud<sup>23</sup>. Evans on korduvalt rõhutanud, et 2005. aastal ÜRO Peaassamblee poolt vastu võetud vastutus kaitsta klausel on „kauaoodatud konsensus riigi suveräänsuse õiguse ja oma kodanike kaitse kohustuse vahel<sup>24</sup>“, kuna vastutus kaitsta põhimõtte esimene eesmärk on inimõiguste tagamine riigi enda poolt ilma välise sekkumiseta. Weiss arvab, et vastutus kaitsta põhimõtte on tänapäeva rahvusvahelises suhtluses niivõrd oluline, et lisab kolmele Vestfaali rahu suveräänse riigi tunnustele (territoorium, riigikord, elanikud) neljanda, inimõiguste kaitsmise<sup>25</sup>.

### **1.2.1 Vastutus kaitsta põhimõtte ning humanitaarse interventsiooni erinevused**

ÜRO kõrged ametiisikud (sh peasekretär) ning ICISS komisjoni liikmed kui vastutus kaitsta põhimõtte väljatöötajad rõhutavad seda, et vastutus kaitsta kontseptsioon erineb fundamentaalselt varasemast arusaamas humanitaarse interventsiooni kohta. Esimene erinevus nende sõnul on, et kui humanitaarse interventsiooni puhul põhines sekkumine teise riigi siseasjadesse kahel valikul - kas sekkuda sõjaliselt teise riiki inimõiguste kaitseks või mitte sekkuda ning vaadata pealt massiliste inimkahjustuste tekitamist. Vastutus kaitsta põhimõttega on antud rahvusvahelisele kogukonnale mitte vaid õigus otsustada, kas sekkumine on vajalik, vaid ka kohustus seda kaaluda. Teise erinevusena on välja toodud, et kui humanitaarse interventsiooniga seostatakse enamasti otsest relvastatud sekkumist, siis vastutus kaitsta põhimõtte puhul on sekkumine teise riigi siseasjadesse viimane abinõu ning kontseptsiooniga tähtsustatakse ennekõike ennetavaid, toetavaid ja abistavaid tegevusi. Seega on vastutus kaitsta põhimõtte humanitaarsest interventsioonist laiahaardelisem, hõlmates peale sekkumise ka teisi tegevusi. Oluline on ka välja tuua, et kui humanitaarse interventsiooni puhul ei ole konkreetselt paika pandud milliseid tegusid nimetatakse inimõigusi rikkuvateks, siis vastutus kaitsta põhimõtte puhul on välja toodud 4 tegevust – genotsiid, etniline

---

<sup>23</sup> Gebeyehu 2012

<sup>24</sup> Evans, G. 2008. The Responsibility to Protect: An Idea Whose Time Has Come... and Gone?. *International Relations*, 22(2), lk 296

<sup>25</sup> Weiss, T.G. 2004. The Sunset of Humanitarian Intervention? The Responsibility to Protect in a Unipolar Era. *Security Dialogue*, 35(2), lk 138

puhastamine, sõjakuriteod ning inimsusevastased kuriteod. Samuti on piiritletud, kellel on kohustus reageerida juhul, kui riik pole ise suuteline seda tegema. Samas on vastutus kaitsta põhimõtte ja humanitaarse interventsiooni eesmärgid ühtsed – kaitsta inimelusi nende vastu suunatud karmide kuritegude eest. Erinevused on vaid meetmetes, kuidas seda tagada.

Seega on vastutus kaitsta põhimõtte suunatud pigem riikide enda vastutusele, millega seoses peaks vähenema suveräänsuse rikkumiste sagedus. Samuti on rangelt reglementeeritud, millal on lubatud humanitaarset interventsiooni läbi viia, et ka inimõigused oleksid optimaalsel tasemel tagatud. Vastutus kaitsta põhimõtte eelisteks varasema humanitaarse interventsiooni käsitle ees on kindlate kriteeriumite paikapane, et ei tekiks vaidluskohta kas ja mis põhjustel on sekkumine õigustatud ja vajalik. Samas on ajalugu näidanud, et ÜRO-l ei õnnestu alati jõuda üksmeelele sekkumise vajalikkusest ja ulatusest, mistõttu on probleemine püüdnud leida omapoolse lahenduse Aafrika kontinendi riike ühendav regionaalne organisatsioon Aafrika Liit. Järgnev peatükk tutvustab Aafrika Liidu inimõiguskaitse mehhanisme ning kaardistab selle koha rahvusvahelises inimjulgeoleku raamistikus.

## **2. AAFRIKA LIIT JA SELLE INIMÕIGUSKAITSE MEHHANISMID**

Aafrika mandri teeb teistega võrreldes eriliseks asjaolu, et kuni 20. sajandi keskpaigani oli valdav osa sealsetest riikidest koloniaalterritooriumid, kuuludes enamasti kas Suurbritannia, Prantsusmaa, Itaalia, Hispaania, Saksamaa, Portugali või Belgia valdusesse. Seoses maailmasõdade ning Külma sõja hävitava mõjuga Euroopa riikidele suurenes alates 20. sajandi algusest Aafrika koloniaalriikide võimalused iseseisvusele. Tänu Aafrika riikide iseseisvumislainele 1960ndatel aastatel hoogustus taas sajandivahetusel tähelepanu kõitnud Pan-Aafrika liikumine. Panafrikanismiks nimetati Aafrikast pärit rahvaste ühtsust, mille eesmärgiks oli kolonialismi kaotamine Aafrikas, inimeste võrdsus (ennekõike rassiline võrdõiguslikkus) ning Aafrika riikide koostöö. Seega tekkisid Aafrikas riikideülese institutsiooni loomise idee alles 20. sajandi keskpaigas, mil tekkisid rahvusriigid ning võimalused iseseisvaks tegevuseks.

### **2.1 Aafrika Liit ning selle kujunemine**

Seoses meelestatusega vabaneda koloniaalvalduse staatusest ning soovist ühendada Aafrika rahvad ning riigid, kujunes välja kaks erineva vaatenurgaga gruppi. Esimest gruppi nimetati Casablanca grupiks, mis propageeris panafrikanismi ideed ning Aafrika poliitilist ühtsust<sup>26</sup>. Grupp toonitas vajadust siduda Aafrika riigid tugevalt ühte organisatsiooni, millel võiks olla ka ühine sõjavägi. Eeldatavasti põhjusel, et Aafrika riigid olid alles vastset iseseisvuse saavutanud ning tahtsid nautida suuremat otsustamisõigust, ei leidnud Casablanca grupp suurt toetajaskonda. Teine, suurem grupeering kandis nime Monrovia grupp, mis eelistas konservatiivsemat ja natsionalistlikumat lähenemist<sup>27</sup>. Grupp pooldas riikidevahelises suhtlemises mittesekkumise põhimõtet ning pigem riikidevahelist koostööd kui riikideüleste

---

<sup>26</sup> Gebeyehu 2012

<sup>27</sup> *Ibid*

süsteemide loomist. Nimetatud grupeeringute koostoimena kujunes 70ndateks aastateks välja Aafrika Ühtsuse Organisatsioon, mis asutati 32 Aafrika riigi poolt 25. mail 1963 Addis Ababas Etioopias. Riikide peamine kavatsus oli luua Aafrika riikide ühtsust ja solidaarsust arendav organisatsioon<sup>28</sup>. Institutsioon deklareeris oma eesmärkideks Aafrika riikide vabastamise kolonialismist, riikide- ja rahvusvahelise koostöö edendamise Aafrika riikide vahel elanike heaolu parendamise eesmärgil ning suveräänsuse, territoriaalse puutumatus ja sõltumatuse kaitsmise<sup>29</sup>. Aafrika Ühtsuse Organisatsiooni tähtsaimad põhimõtted olid suveräänsuse ja territoriaalse terviklikkuse austamine, riiki mittesekkumise põhimõte ja konfliktide rahumeelne lahendamine<sup>30</sup>. Riikidevahelises suhtlemises toonitati absoluutse suveräänsuse austamise põhimõtet. Kuna riikide peamised ambitsioonid antud perioodil olid enamasti poliitilised ja Aafrika rahvad ei olnud teadlikud demokraatlikest põhimõtetest ning inimõigustest, oli inimeste õiguste kaitsmine nimetatud ajastul teisejärguline.

Aafrika Ühtsuse Organisatsiooni kuulunud riikide arengutase ning ambitsioonid olid väga erinevad ning seetõttu hakkas organisatsiooni tegevus nõrgenema juba 1970ndatel aastatel. Paljudes liikmesriikides rakendasid juhid diktaatorlikke võtteid, kasutades repressioone oma rahva vastu ning viies läbi poliitilisi mõrvu. 1990ndatel aastatel toimus Aafrikas massiliselt inimõiguste rikkumisi, mille näidetena võib tuua sündmused Rwandas, Sudaanis, Kongo Demokraatlikus Vabariigis ning Somaalias. Nimetatud olukordadele pöörditi vähe tähelepanu kuna esines palju organisatsioonisiseseid lahkheliseid, mis olid viinud organisatsiooni tegevuse nõrgenemiseni, ning samuti hoiduti humanitaarse interventsiooni läbiviimisest, sest organisatsiooni põhimõteteks olid suveräänsuse ja territoriaalse terviklikkuse ülimuslikkus. Kuna Aafrika Ühtsuse Organisatsioon võimekus otsustavalt sekkuda oli nõrgenenud ning toonitati ennekõike absoluutset ning tingimusteta suveräänsust, pöörditi inimõiguste kaitsel vähe tähelepanu. Aafrika Ühtsuse Organisatsiooni tegevusetus inimkatastroofide peatamisel,

---

<sup>28</sup> Made. T. 2002. *Rahvusvahelised suhted: leksikon*. Tallinn: Valgus, lk 14-15

<sup>29</sup> Aafrika Ühtsuse Organisatsiooni põhikiri, 1963

<sup>30</sup> *Ibid*

vähesed edusammud piiriläbirääkimistel ning ideoloogilised erinevused olid olulised põhjused institutsiooni tegevuse lõpetamiseks<sup>31</sup>.

Aafrika Ühtsuse Organisatsiooni liikmesriikide riigi- ning valitsusjuhid otsustasid 1999. aasta 9. septembri koosviibimisel teha deklaratsiooni uue organisatsiooni, Aafrika Liidu loomiseks. 2000. aasta Lome tippkohtumisel allkirjastati Aafrika Liidu alusleping ning Aafrika Ühtsuse Organisatsiooni tegevus kuulutati lõpetatuks 9. juulil 2002, millele järgneval päeval, 10. juulil 2002 kuulutati Durbanis Lõuna-Aafrika Vabariigis organisatsiooni järeltulijaks Aafrika Liidu. Nimetatud liidu liikmeteks sai 53 Aafrika riiki, jättes ainsana välja Maroko. Aafrika Liit asutati Aafrika Liidu aluslepinguga (inglise keeles *Constitutive Act*), milles märgiti organisatsiooni peamisteks eesmärkideks ühtsuse ja solidaarsuse loomine Aafrika riikide vahel, poliitilise ning sotsiaal-majandusliku integratsiooni, demokraatia edendamise ning rahva heaolu parandamise<sup>32</sup>. Aafrika Liidu visiooniks on luua „integreeritud, edukas ja rahumeelne Aafrika, mida juhivad Aafrika kodanikud ning esindada dünaamilist jõudu maailma areenil<sup>33</sup>“.

Aafrika Liidu aluslepinguga pandi paika ka peamised organisatsiooni juhtivad institutsioonid, mille jaotus on regionaalsetest organisatsioonidest sarnane Euroopa Liidule. Aluslepinguga kehtestatud institutsioonid on Aafrika Liidu Assamblee, Täitevkoogu, Pan-Aafrika Parlament, Aafrika Kohus, Komisjon (Aafrika Liidu sekretariaat), Alaliste Esindajate Komitee (Täitevkoogu tegevust toetava ja organiseeriva funktsiooniga), tehnilised komiteed, Majandus-, Sotsiaal- ja Kultuurinõukogu (organisatsiooni institutsioonide nõustamine) ning finantsasutused. Aafrika Liidu kõrgeim organ on Assamblee (inglise keeles *Assembly of the African Union*), kuhu kuuluvad kõikide liikmesriikide riigipead ning valitsuste juhid või nende esindajad. Assamblee ülesanneteks on panna paika liidu üldised poliitikad, võtta vastavalt liidu institutsioonide ettepanekule vastu otsuseid, otsustada Aafrika Liidu liikmelisuse ning

---

<sup>31</sup> Powell, K. 2005. The African Union's Emerging Peace and Security Regime: Opportunities and Challenges for Delivering on The Responsibility to Protect. *The North-South Institute*, lk 8

<sup>32</sup> Aafrika Liidu alusleping, artikkel 3, vastu võetud 2000

<sup>33</sup> Aafrika Liidu ametlik kodulehekül, URL (viimati külastatud mais 2014) <http://www.au.int/>



organite loomise osas, jälgida liidu eesmärkide elluviimist, võtta vastu liidu eelarve ning nimetada ametisse liidu kõrgeid ametnikud<sup>34</sup>. Assamblee kutsutakse kokku kord aastas ning kohtumine toimub eesistivas riigis. Kahe kolmandiku Assamblee liikmete nõusolekul on võimalik kokku kutsuda ka erakorraline kohtumine.

Järgmine oluline Aafrika Liidu institutsioon on Täitevkoogu (inglise keeles *Executive Council*), mis koosneb kas liikmesriikide välisministritest, teistest ministritest või muudest asjatundjatest. Täitevkoogu ülesanne on koordineerida ning võtta vastu otsuseid järgnevatel aladel: väliskaubandus, energia-, tööstus- ja mineraalressursid, toidu, põllumajanduse ning loomsed ressursid, vesi ja niisutus, keskkonnasääste, transport ja kommunikatsioon, inimressursid ja sotsiaalne kindlustatus. Täitevkoogu peab seega kindlustama Assamblee poolt paikapandud liidu eesmärkide täitmise.<sup>35</sup> Organ kutsutakse kokku vähemalt kaks korda aastas korralisteks istungiteks, kuid nagu Assambleegi puhul, on võimalik korraldada erakorralisi koosviibimisi kahe kolmandiku liikmete nõusolekul.

Aafrika Liidul on ka Komisjon (inglise keeles *Commission*), kuhu kuuluvad esimees, aseesimehed, kaheksa volinikku ning koosseisuvälised töötajad. Iga volinik vastutab teatud valdkonna eest. Komisjoni hallatavateks valdkondadeks on rahu ja julgeolek, poliitilised küsimused, kaubandus ja tööstus, infrastruktuur ja energia, sotsiaalküsimused, maamajandus ja põllumajandus, inimressursid, teadus ning tehnoloogia ja majandusvaldkond<sup>36</sup>. Aafrika Liidu Komisjon on justkui sekretariaat, mis vastutab organisatsiooni administratiivse poole ning institutsioonidevahelise koostöö eest liidu eesmärkide täitmisel. Aafrika Komisjoni ülesanne on propageerida rahvaste ja inimeste õigusi kontinendil ning vastutada nende kaitse eest.

Samuti on oluline Pan-Aafrika Parlament (inglise keeles *Pan-African Parliament*), mis on liidu legislatiivseks ehk seadusandlikuks organiks. Vastavalt parlamentide olemusele tegeleb Pan-Aafrika Parlament liikmesriikide seadusandluse ühtlustamisega. Parlamenti

---

<sup>34</sup> Aafrika Liidu alusleping, artikkel 9, vastu võetud 2000

<sup>35</sup> *Ibid*, artikkel 13

<sup>36</sup> Aafrika Liidu ametlik kodulehekül, URL (viimati külastatud mais 2014) <http://www.au.int/>

kuulub 230 liiget 54 Aafrika Liidu liikmesriigist<sup>37</sup>. Aafrika Liidu liikmesriikides toimuvad Pan-Aafrika parlamendi valimised, kus liikmesriigi kodanikud saavad valida, kes võiks nende vaateid organisatsioonis kõige paremini esindada. Seega on saadikute ülesanne kaitsta ja esindada oma valijate huve ning vaateid Aafrika Liidus. Pan-Aafrika Parlament täidab kõige olulisemat osalusdemokraatia vormi Aafrika Liidus ning on kontinendi elanike hääleks.

Aafrika Liidu juriidilise poole eest vastutamiseks loodi Aafrika Kohus (inglise keeles *the African Court of Justice*). Otsus Aafrika Kohtu loomiseks võeti vastu juba 2003. aastal, kuid institutsioon hakkas tegutsema alles 2009. aastal, kui selle nimetus muutus Aafrika Õigluse ja Inimõiguste Kohtuks, hõlmates enda alla nii Aafrika Kohtu kui ka Aafrika Inimeste ja Rahvaste Õiguste Kohtu (inglise keeles *African Court on Human and People's Rights*). Seega koosneb Aafrika Kohus kahest osast – üks osa tegeleb üldiste õiguslike küsimustega, teine inimõigustega. Nimetatud asjaolu viitab sellele, et inimõiguste kaitse nõuab Aafrika kontinendil suurt juriidilist tähelepanu. Kohtusse kuulub 11 kohtunikku Aafrika Liidu liikmesriikidest, kusjuures igast riigist võib kohtusse kuuluda korraga vaid üks kohtunik ning igast regioonist peab kohtus olema esindatud vähemalt üks kohtunik, et tagada kohtu erapooletu tegevus.<sup>38</sup>

Kuna loetletud Aafrika Liidu organite ülesanded on üldsõnalised, keskendudes vähe inimjulgeolekule, on inimõiguste kaitsmise seisukohalt oluline tutvustada dokumente, millele toetudes viib organisatsioon läbi inimõiguste kaitsmise kohustust ning organeid, mis on selle eesmärgi täitmiseks loodud. Samuti tutvustatakse järgnevas alapeatükis inimõiguste olukorda Aafrika mandril.

## **2.2 Inimõigused ning nende kaitse Aafrikas**

Aafrika riikide üleminek koloniaalvalduste staatusest demokraatiasse on olnud väga valulik. Kuna koloniaalvaldustel ei ole pikka riigi juhtimise kogemust, sattus võim riigis enamasti väikese grupi erudeeritud eliidi kätte, kes said rahva teadmatust ära kasutada. Selle tulemusena valitseb paljudes Aafrika riikides kas anarhia ning süsteemitus,

---

<sup>37</sup> Aafrika Liidu ametlik kodulehekülg, URL (viimati külastatud mais 2014) <http://www.au.int/>

<sup>38</sup> Aafrika Liidu Kohtu protokoll, artikkel 3, vastu võetud 2003

diktatuur või ühe partei süsteem, mistõttu on antud kontinendil demokraatlikud väärtused suhteliselt uued. Jeremy Sarkini sõnul on *Freedom House*'i 2007. aasta andmetele tuginedes 20 kõige kehvema inimõiguste olukorraga riikide seas 8 Aafrika riiki. Nendeks on Zimbabwe, Elevandiluurannik (tuntud ka kui Côte d'Ivoire), Ekvatoriaal-Guinea, Eritrea, Somaalia, Sudaan, Liibüa ning Svaasimaa<sup>39</sup>. ÜRO pagulaste ülemvolinik teatas 2006. aastal, et alates 1990ndatest aastatest on konfliktide tõttu oma kodudest sunnitud lahkuma ühtekokku 37 miljonil inimesel, kellest enamus on pärit Aafrika riikidest. Enim põgenikke on Kongo Demokraatlikust Vabariigist, Sudaanist ning Somaaliast<sup>40</sup>.

Nagu eelnevalt mainitud, hakkasid organisatsioonid Aafrikas pöörama rohkem tähelepanu inimeste heaolule alates 1990ndate aastate keskpaigast, kui terve maailm oli tunnistajaks massilistele inimõiguste rikkumistele Rwandas, Somaalias, Kongo Demokraatlikus Vabariigis ning Sudaanis. Kongot on koguni nimetatud maailma tapmise „pealinnaks“, viidates sellele, et 2007. aastal aprilli Rahvusvahelise Päästekomitee (inglise keeles *International Rescue Committee*) raportis nimetati Kongos sõja tagajärjel hukkunute koguarvuks 5,4 miljonit inimest, tõustes iga kuuga 45 000 ohvri võrra<sup>41</sup>. ÜRO peasekretär on 1998. aastal Aafrikas valitseva olukorra kohta öelnud järgmiselt: „Aafrika on suur ja mitmekesine kontinent. Aafrika riikidel on erinevad ajaloolised ja geograafilised tingimused, erinev majanduslik arengutase, erinevad poliitikad ning siseriikliku ja rahvusvahelise suhtlemise mustrid. Konfliktide allikad Aafrikas viitavad mitmekesisusele ning keerukusele. Mõned allikad on puhtalt siseriiklikud, mõned viitavad antud piirkonna dünaamikale, ja teistele mõõtmetele. Vaatamata nendele erinevustele on konflikti alged Aafrikas seotud sarnaste teemade ning kogemustega<sup>42</sup>“. ÜRO peasekretär viitab oma ütluses sellele, et Aafrika riigid on

---

<sup>39</sup> Sarkin, J. 2009. The Role of the United Nations, the African Union and Africa's Sub-regional Organizations in Dealing with Africa's Human Rights Problems: Connecting Humanitarian Intervention and the Responsibility to Protect. *Journal of African Law*, 53(1), lk 1

<sup>40</sup> Sarkin 2009

<sup>41</sup> Akonor, K. 2010. Assessing the African Union's Right of Humanitarian Intervention. *Criminal Justice Ethics*, 29(2), lk 166

<sup>42</sup> Annan, K. 1998. We the Peoples: The Role of the United Nations in the 21st Century. New York: United Nations, lk 3

teistest kontinentidest erinevad, mistõttu vajavad nad ka teistsugust lähenemist ning suurt tähelepanu.

Kui Aafrika Liidu eelkäija, Aafrika Ühtsuse Organisatsiooni eesmärkides oli inimeste heaolu vaid vähesel määral sätestatud, pöörab Aafrika Liit inimõiguste kaitsmisele alates institutsiooni loomisest märksa rohkem tähelepanu. On märkimisväärne, et inimõiguste kaitsmist ning inimväärse elu võimaldamist toonitati juba organisatsiooni aluslepingus ning humanitaarkaitse regulatsioone ja mehhanisme on alates aluslepingu vastuvõtmisest täiendatud. Lisaks aluslepingule on loodud ka mitmeid institutsioone, et tagada inimõiguste kaitse ning inimjulgeoleku tugevdamine antud piirkonnas. Seega on oluline tutvustada seaduslikke sätteid ning institutsioone, mis võimaldavad Aafrika Liidul oma liikmesriikide sisekonfliktidesse sekkuda inimõiguste kaitsmise eesmärgil.

### **2.2.1 Õiguslikud mehhanismid**

Aafrika Liit hakkas inimõiguste kaitsmise olulisust tähtsustama juba alates organisatsiooni loomisest - 2000. aastal vastu võetud ning 2001. aastal jõustunud Aafrika Liidu alusleping sätestas liidu peamiste eesmärkide hulka ka inimõiguste kaitsmise<sup>43</sup>. Ehkki aluslepingus on sätestatud sarnaselt Aafrika Ühtsuse Organisatsiooni põhimõtetele teise liikmesriigi siseasjadesse sekkumise keeld<sup>44</sup>, suveräänsuse, territoriaalse terviklikkuse ja sõltumatuse kaitsmine<sup>45</sup>, on nimetatud printsiipidele kehtestatud ka piirangud. Piirangud põhinevad eeldusel, et suveräänsus on tingimuslik ning on seotud riigi võimekusega kaitsta oma elanikke. Kui riik ei ole ise võimeline oma elanikke kaitsma, on Aafrika Liidul õigus vajadusel riiki sekkuda inimõiguste kaitsmise eesmärgil<sup>46</sup>. Aafrika Liidu kõige olulisem juriidiline säte, mis reguleerib liikmesriigi siseasjadesse sekkumise õigustatust, on Aafrika Liidu aluslepingu artikkel 4(h), kus on nimetatud juhud, millal siseriiklik olukord on niivõrd katastroofiline, et sekkumine organisatsiooni poolt on lubatud. Aluslepingu artikkel 4(h) alusel on nendeks tõsised inimõigusrikkumised nagu sõjakuriteod, genotsiid ning

---

<sup>43</sup> Aafrika Liidu alusleping, artikkel 3(h), vastu võetud 2000

<sup>44</sup> *Ibid*, artikkel 4(f)

<sup>45</sup> *Ibid*, artikkel 3(b)

<sup>46</sup> *Ibid*, artikkel 4(j)

inimsusevastased kuriteod<sup>47</sup>. On oluline märkida, et Aafrika Liit ei ole üheski oma dokumendis defineerinud, mida nimetatud nähtused tähendavad, kuid vasteid võib otsida Rahvusvahelise Kriminaalkohtu Statuudist, kuna tegemist on rahvusvahelise õiguse allikaga.

Vastavalt 17. juulil 1998. vastu võetud Rahvusvahelise Kriminaalkohtu Statuudile tähendab sõjakuritegu muuhulgas tahtlikku tapmist, piinamist ning ebainimlikku kohtlemist, kannatuste põhjustamist, ausa kohtumõistmise õiguse äravõtmist, ebaseaduslikku väljasaatmist või ümberasumist ning pangavangi võtmist. Just sõjakuritegude määratlus on Rahvusvahelise Kriminaalkohtu Statuudi alusel kõige laiahaardelisem kuriteoliik. Genotsiidi definitsioon on vastupidiselt sõjakuritegudele väga konkreetne. Genotsiidiks nimetatakse rahvusliku, etnilise, rassilise või religioosse grupi täielikuks või osaliseks hävitamiseks toime pandud järgnevad teod: a) grupi liikmete tapmine; b) raskete kehavigastuste tekitamine või vaimsete kannatuste põhjustamine; c) grupi elukvaliteedi tahtlik halvendamine, mille eesmärgiks on grupi täielik või osaline hävitamine; d) lase sünni takistavalt sunnimeetmete rakendamine või; e) laste sunniviisiline üleviimine teise gruppi. Inimsusevastasteks kuritegudeks peetakse mõrva, hävitamist, orjastamist, elanike väljasaatmist või sunniviisilist ümberasustamist, vabaduse võtmist, piinamist, tagakiusamist, vägistamist ja muid inimeste põhiõigusi kahjustavaid tegevusi.<sup>48</sup>

Aafrika Liidu alusleping on esimene dokument maailmas, mis sätestab sõnaselgelt senini kõrgeimaks prioriteediks olnud riigi suveräänsuse piirangud ning annab rahvusvahelisele kogukonnale õiguse sekkuda siseriikliku konflikti kaitsmaks riigi elanikke<sup>49</sup>. 2003. aastal lisati aluslepingu muutmise akti ka artikli 4(h) täiendamiseks järgmine klausel – sekkumine on lubatud, kui esineb tõsine oht rahule ja stabiilsusele Aafrika Liidu liikmesriigis<sup>50</sup>. Ben Kioko, Aafrika Liidu õigusnõunik on aluslepingu punkti 4(h) täiendamise vajalikkuse kohta öelnud järgnevalt: „Artikkel 4(h) lisanduse

---

<sup>47</sup> Aafrika Liidu alusleping, artikkel 4(h), vastu võetud 2000

<sup>48</sup> Rahvusvahelise Kriminaalkohtu Statuut, URL (viimati külastatud mais 2014) <https://www.riigiteataja.ee/akt/78574>, vastu võetud 17.07.1998

<sup>49</sup> Gebeyehu 2002

<sup>50</sup> Aafrika Liidu aluslepingu muutmise protokoll, vastu võetud 2003

kehtestamise ainueesmärk oli Aafrika Liidu võimalus lahendada efektiivsemalt konflikte, et liit ei peaks kunagi istuma käed rüpes tegevuseta, lähtudes sekkumatuspoliitikast<sup>51</sup>“. Nimetatud suveräänsuse piirangud, mis on ühtlasi interventsiooni kriteeriumiteks, on vastuolus teiste aluslepingus nimetatud eesmärkidega nagu konfliktide rahumeelne lahendamine, jõu kasutamisest hoidumine ning riikide siseasjadesse mittesekkumine ning suveräänsuse austamine. Samas on sätestatud, et sõjaline sekkumine peaks siiski jääma viimaseks meetmeks konflikti lahendamisel ning esmalt tuleks proovida ja kaaluda võimalikult väheste kaasnevate kahjudega meetmeid. Oluline on ka märkida, et Aafrika Liit ei vaja interventsiooni läbiviimiseks sihtriigi nõusolekut, vaid võib tegutseda pelgalt Rahu ja Julgeolekunõukogu ettepanekul Assamblee mandaadi alusel. Inimelude kaitsmise toonitamine Aafrika Liidu aluslepingus ning organisatsiooni edasine tegutsemine näitlikustavad, et organisatsioon on märgatavalt vähendanud absoluutse suveräänsuse põhimõtte olulisust ning mittesekkumise keelu tähtsust inimõiguste kaitsmise kohustuse ees. Lisaks sätestab punkt 4(j), et liikmesriigil on õigus avaldada soovi interventsioonile, et taastada rahu ja turvalisus riigis. Sekkumiseks on vaja kahe kolmandiku liikmesriikide nõusolekut. Sellest tulenevalt liigutas Aafrika Liit oma aluslepinguga suveräänsuse rõhuasetust õiguselt kohustusele oma rahva ees ning organisatsiooni eelkäija põhimõtte absoluutsest mittesekkumisest asendus hoidumisega ükskõiksest suhtumisest inimeste kannatuste suhtes.

### ***2.2.1.1 Aluslepingu artikli 4(h) suhe vastutus kaitsta põhimõttega***

Aafrika Liidu aluslepingus sätestatu inimõiguste kaitsmise kohta on sarnane ÜRO palvel Rahvusvahelise Interventsiooni ja Riigi Suveräänsuse Komisjoni poolt välja töötatud vastutus kaitsta põhimõttega, mida kirjeldati esimeses peatükis. Esiteks on kaks dokumenti sarnased seetõttu, et nende mõlema eesmärk on tagada inimõiguste kaitse riigis. Teiseks on oluline, et riigid tagaksid inimõiguste kaitse ennekõike ise ning kui seda aga ei suudeta teha, liigub mõlema dokumendi põhjal vastutus üle rahvusvahelisele kogukonnale. Kolmas sarnasus on, et nii Aafrika Liit kui ÜRO on pannud paika, et

---

<sup>51</sup> Kioko, B. (2003). The Right Intervention Under the African Union's Constitutive Act: From Non-Interference to Non-Intervention. *International Review of the Red Cross*, 85(852), lk 817

interventsiooni läbiviimiseks peab olema teatud organi mandaat. Samuti on mõlemas organisatsioonis paika pandud 3 sammast tagamaks inimõiguste kaitse – kõige olulisemad on ennetavad tegevused, kui aga konflikt on juba lahvatanud ning muud abinõud ei aita, tuleb riiki sekkuda ning viimaseks on tähtis aidata riiki konfliktijärgsel taastumisel vältimaks uute võimalike probleemide teket. Tihtipeale samastatakse aluslepingu artikkel 4(h) vastutus kaitsta põhimõttega. ÜRO võttis nimetatud põhimõtte vastu alles 2005. aastal, kuid Aafrika Liidus oli taoline printsiip kehtinud selleks ajaks juba aastaid.

Aluslepingu ning vastutus kaitsta põhimõtte puhul võib aga täheldada ka mitmeid erinevusi. Esimene ning peamine erinevus aluslepingu artikli 4(h) ja vastutus kaitsta põhimõtte vahel on küsimus, kes on volitatud andma loa sekkumiseks. Kui vastutus kaitsta põhimõtte järgi peab loa andma ÜRO Julgeolekunõukogu, siis aluslepingus pole seda institutsiooni autoriteedina kordagi mainitud olenemata sellest, et kõik Aafrika Liidu liikmesriigid kuuluvad ka ÜRO-sse. Aafrika Liidu aluslepingu kohaselt on vajalik Aafrika Liidu Assamblee nõusolek, mis antakse 2/3 häälteenamuse alusel. Teiseks erinevuseks on, vastutus kaitsta põhimõtte järgi võib sekkuda siis, kui sihtriik on ise deklareerinud võimetust olukorda riigis lõpetada, samal ajal kui aluslepingu alusel pole loa saamine sihtriigilt vajalik. Viimaseks, kui vastutus kaitsta põhimõtte on poliitiline kokkulepe kuna ÜRO hartas seda sätestatud ei ole, siis Aafrika Liidu aluslepingu artikkel 4(h) on õiguslik kohustus<sup>52</sup>, mis legitimeerib Aafrika Liidu sekkumist ka ilma mandaadita.

Kuigi kõik Aafrika Liidu liikmesriigid kuuluvad ka ÜROsse, ei ole Aafrika Liit oma aluslepingut ÜRO World Summit Outcome'i dokumendiga vastu võetud vastutus kaitsta põhimõttega kooskõlastanud. World Summit Outcome's sätestatakse ÜRO Julgeolekunõukogu ainuautoriteet humanitaarse interventsiooni läbiviimise vajalikkuse üle otsustamises ning Aafrika Liit on ka oma resolutsioonides kinnitanud ÜRO esmast rolli rahu tagamisel maailmas. Samas on Aafrika Liit seisukohal, et Aafrika probleemidele peaks leidma Aafrika moodi lahenduse, viidates sellega asjaolule, et regionaalsed probleemid tuleks lahendada võimalikult madalal tasemel. Seega toonitab

---

<sup>52</sup> Akonor 2010: 159

Aafrika Liit ühest küljest ÜRO peamist vastutust rahu ja julgeoleku eest, kuid samas jätab endale tegutsemisruumi juhuks, kui ÜRO ei suuda õigeaegselt ja otsustavalt konfliktidesse sekkuda.

2005. aastal, kui ÜROs võeti kasutusele vastutus kaitsta põhimõtte, üritasid ÜRO ja Aafrika Liit oma inimõiguskaitset puudutavaid dokumente kooskõlastada. Sellega seoses võttis Aafrika Liit märtsis 2005 Addis Ababas vastu Ezulwini Konsensuse, mille alusel on sekkumiseks vajalik ÜRO Julgeolekunõukogu mandaat. Ajalugu aga näitab, et humanitaarset interventsiooni puudutavate otsuse vastuvõtmine ÜRO Julgeolekunõukogus on aeganõudev ja problemaatiline ning ÜRO pole konfliktide olemusega niivõrd tuttav kui regionaalsed organisatsioonid. Seetõttu on Ezulwini Konsensuses märgitud, et kuigi reeglina vajab Aafrika Liit sekkumiseks ÜRO Julgeolekunõukogu mandaati, on teatud olukordades lubatud sekkuda aja säästmiseks ka ilma mandaadita, eeldusel, et see antakse tagantjärele<sup>53</sup>.

Et Aafrika Liit saaks oma uudset ükskõiksuse vastast põhimõtet realiseerida, on lisaks seaduslikele alustele loodud ka institutsioone, et tagada inimõiguste maksimaalne kaitse kontinendil. Liidu suhtumise muutumist Aafrika Ühtsuse Organisatsiooni mittesekkumise põhimõttelt ükskõiksusevastasele põhimõttele ning sellega seonduvate juriidiliste sammude ja institutsioonide loomist nimetatakse Aafrika Liidu rahu ja julgeoleku arhitektuuriks. Selleks, et mõista Aafrika Liidu poolseid pingutusi tagamaks efektiivne rahu ja julgeoleku mehhanism liidus, tutvustab järgnev alapeatükk rahu ja julgeoleku arhitektuuri raames loodud institutsioone, kelle kaudu realiseeritakse aluslepingu artiklit 4(h).

### **2.2.2 Institutsionaalsed mehhanismid**

Selleks, et Aafrika Liit saaks edukalt oma inimõiguslaseid eesmärged realiseerida, on Aafrika Liidu rahu ja julgeoleku arhitektuuri raames loodud mitmeid organeid. Nendest olulisema, Rahu ja Julgeolekunõukogu (inglise keeles *Peace and Security Council*) loomise otsus võeti vastu 26. detsembril 2003. Sinna kuulub 15 liiget, kes valitakse ametisse Assamblee poolt tasakaalustatud piirkondlikku esindatuse ja rotatsiooni alusel.

---

<sup>53</sup> Ezulwini Konsensus, B(i), vastu võetud 07.-08.03.2005



Rahu ja Julgeolekunõukokku kuulub 3 liiget Aafrika keskosast, 3 idast, 2 põhjast, 3 lõunast ja 4 läänest. 10 liiget valitakse kaheks aastaks ning 5 liiget kolmeks aastaks. Rahu- ja Julgeolekunõukogu on Aafrika Liidu organ, mis tegeleb konfliktide ennetuse, juhtimise ning tulemuste osas otsuste langetamisega. Nõukogu peab tegelema kollektiivse julgeoleku ning varase hoiatamisega konfliktide eest, et tagada õigeaegne ning efektiivne sekkumine enne kriiside ja konfliktide eskaleerumist Aafrikas. Rahu ja Julgeolekunõukogu tegevuse eesmärgid on rahu, stabiilsuse ning julgeoleku tagamine Aafrika kontinendil, garanteerides Aafrika elanike heaolu. Selles osas on Nõukogu olulisemaid ülesandeid tegeleda konfliktiennetuse ning propageerida erimeelsuste rahumeelset lahendamist. Samuti on Nõukogu ülesanne edendada demokraatia, hea valitsemise ning õigusrõõmu põhimõtteid, kaitstes inimõigusi ning fundamentaalseid vabadusi, austades inimelu pühendust ning pidades silmas rahvusvahelist humanitaarõigust. Aafrika Liidu ühtse kaitsepoliitika arendamisel tuleb Nõukogul tegutseda vastavalt Aafrika Liidu aluslepingu artikkel 4(d) sätestatud liidu üldistele eesmärkidele<sup>54</sup>. Institutsioon vastutab rahuvalve rakendamise ning kiire reageerimise eest genotsiidi, sõjakuritegude ning inimsusevastaste kuritegude korral. Seega on nimetatud nõukogu ülesanne tagada rahu, julgeoleku ja stabiilsuse edendamine liikmesriikides, rahumeelsete suhtlemisviiside propageerimine ning tegevuse organiseerimine humanitaarkatastroofide korral. Nõukogu teeb vastavalt aluslepingu punktile 4(h) Assambleele ettepanekuid interventsiooni läbiviimiseks liikmesriikides. Rahu ja Julgeolekunõukogu peab vastavalt organi loomise protokollile oma ülesannete täitmisel järgima lisaks Aafrika Liidu aluslepingus sätestatud printsiipidele ka ÜRO hartas ning inimõiguste ülddeklaratsioonis paika pandud põhimõtteid<sup>55</sup>, sidudes Aafrika Liidu inimjulgeolekualase tegevuse tugevalt ülemaailmsete organisatsioonide tegevuse ning jurisdiktsiooniga. Kõrvutades Aafrika Liidu institutsioone ÜROga, võib Rahu ja Julgeolekunõukogu võrrelda ÜRO Julgeolekunõukoguga. Institutsioonil on kohustus tegeleda konfliktiennetuse, lahendamise ning tagajärgede likvideerimisega. Samas on Rahu ja Julgeolekunõukogu võimalused otsuseni jõudmiseks paremad kui ÜRO

---

<sup>54</sup> Aafrika Liidu Rahu ja Julgeolekunõukogu loomisega seotud protokoll, artikkel 3(e), vastu võetud 09.07.2002

<sup>55</sup> *Ibid*, artikkel 4

Julgeolekunõukogul, kuna Rahu ja Julgeolekunõukogu liikmetest pole esiteks keegi alaline ning teiseks puudub liikmetel vetoõigus. Kuigi Aafrika Liidu aluslepingus pole mainitud, kas Aafrika julgeoleku eest on vastutav pigem Aafrika Liit või ÜRO, siis Rahu ja Julgeolekunõukogu protokollis on toonitatud, et Komisjon peab oma rahu, julgeoleku ja stabiilsuse edendamise ning kindlustamise ülesandes tegema tihedat koostööd ÜRO Julgeolekunõukoguga, kellel on esmane vastutus rahvusvahelise rahu tagamise ees<sup>56</sup>.

Inimõiguste kaitsmiseks lõi Aafrika Liit Rahu ja Julgeolekunõukogu tegevuse efektiivsemaks muutmiseks organite süsteemi, mis koosneb viiest sambast ehk institutsioonist, mille tegevus peab lihtsustama ning abistama Rahu ja Julgeolekunõukogu tööd. Nendeks viieks sambaks on Kontinentaalne Varase Hoiatamise Süsteem, Aafrika Komisjon, Aafrika Kiirreageerimisjõud, Tarkade Kogu ja Rahu Fond. Nende viie institutsiooni funktsioon on toetada Rahu ja Julgeolekunõukogu tegevust selle eesmärkide täitmisel ehk üldistavalt kindlustada efektiivne inimõiguste kaitse ning üldine rahu ja julgeolek kontinendil.

Kontinentaalse Varase Hoiatamise Süsteemi (inglise keeles *Continental Early Warning System*) ülesanne on koguda andmeid ning selle põhjal teostada analüüsi inimõiguste kaitsmise olukorra kohta kontinendil. Analüüsi teostamisel võetakse aluseks varase hoiatamise mooduli, milles vaadeldaks poliitilisi, majanduslikke, sotsiaalseid ning humanitaarseid faktoreid<sup>57</sup>. Selleks teeb Varase Hoiatamise Süsteem koostööd nii ÜRO, teiste rahvusvaheliste organisatsioonide, uuringukeskuste ning akadeemiliste üksustega, et saada adekvaatseid andmeid toetamaks Rahu ja Julgeolekunõukogu tegevust inimõiguste kaitsmise eest väljaastumisel. Sellest tulenevalt peaks Süsteem varakult teavitama Rahu ja Julgeolekunõukogu ning ennekõike Aafrika Inimeste ja Rahvaste Õiguste Komisjoni esimeest prognoosidest, mille puhul võib tekkida inimõiguste kaitsmisega probleeme ning piirkondadest, kus on vaja teha tõhusamat ennetustööd ning olukordadest, mis vajavad liidu sekkumist.

---

<sup>56</sup> Aafrika Liidu Rahu ja Julgeolekunõukogu loomisega seotud protokoll, artikkel 18(1), vastu võetud 09.07.2002

<sup>57</sup> *Ibid*, artikkel 12(4)

Nagu eelnevalt mainitud, mängib Aafrika Liidus olulist rolli ka Aafrika Liidu Komisjon, mida peetakse Assambleed abistavaks ning administratiivseks organiks. Lisaks teistele kohustustele on komisjonil, pidades ennekõike silmas komisjoni esimeest, oluline roll ka inimõiguste tagamisel. Vastavalt Rahu ja Julgeoleku Protokollile peab komisjoni esimees teavitama kahtluse korral Rahu ja Julgeolekunõukogu, et valitseb oht kontinendi rahule, julgeolekule või stabiilsusele. Samuti peab komisjoni esimees teavitama Tarkade Kogu juhtumitest, mis võiksid väärida nende tähelepanu. Tähtsaim komisjoni esimehe funktsioon inimõiguste kaitsmisel on kõikide kasutusesolevate vahendite kaudu tagada võimalike konfliktide ärahoidmine ja lahendamine, samuti rahusobitamise (inglise keeles *peace-building*) ning konfliktijärgselt tagajärgede likvideerimise korraldamine. Lisaks peab komisjoni esimees teavitama Rahu ja Julgeolekunõukogu Aafrika Liidu poolt läbiviidud missioonide võimalikest probleemidest. Kuna komisjoni esimehel on oluline roll missioonide eduka läbiviimise korraldamisel, peab ta valmistama ette raporteid, dokumente ja muid vajalikke dokumente, mis seonduvad Aafrika Liidu aluslepingu artiklitega 4(h) ja 4(j).<sup>58</sup>

Et Aafrika Liit saaks ellu viia aluslepingu punktides 4(h) ja 4(j) sätestatud kohustusi ja õigusi, loodi 2010. aastal rahuvalvemissioonide ning interventsioonide läbiviimiseks Aafrika kiirreageerimisjõud (inglise keeles *African Standby Force*). Igas Aafrika Liidu liikmesriigis peab olema kiirreageerimisüksus, mis koosneb tsiviil- ja militaarväeosast<sup>59</sup>. Taolise jõu olemasolu igas liidu liikmesriigis on oluline selleks, et konflikti tekkimisel oleks liit võimeline võimalikult kiiresti olukorda sekkuma. Rahutagamisoperatsioonideks võib kiirreageerimisjõud saada käsu Rahu ja Julgeolekunõukogult, interventsiooni läbiviimiseks aga Aafrika Liidu Assambleelt. Aafrika kiirreageerimisjõud koosneb üldistatult viie Aafrika piirkonna (kesk, põhi, ida, lõuna, lääs) relvajõududest. Igasse brigaadi kuulub umbes 5000 sõdurit. Kuna lõuna ja lääne piirkonna riikidel on seoses Lääne-Aafrika Riikide Majandusühenduse ECOWAS-is (inglise keeles *Economic Community of West African States*) ja Lõuna-

---

<sup>58</sup> Aafrika Liidu Rahu ja Julgeolekunõukogu loomisega seotud protokoll, artikkel 10(1)(2)(3), vastu võetud 09.07.2002

<sup>59</sup> *Ibid*, artikkel 13(1)

Aafrika Arenguühenduse SADC-i (inglise keeles *Southern African Development Community*) tegevusega varasem sõjalise tegevuse kogemus, juhivad Aafrika kiirreageerimisjõudude tegevust just need kaks piirkonda. Aafrika Liidu kiirreageerimisjõu tegevusi võib jaotada lähtuvalt ülesande eesmärgist seitsmeks. Nendeks on näiteks olukorra jälgimine ja analüüs ning teised rahu toetavad ennetavad tegevused. Samuti kuulub kiirreageerimisjõu tegevuste hulka tõsiste asjaolude korral sekkumine liikmesriiki, et taastada rahu ja julgeolek vastavalt Aafrika Liidu aluslepingu artiklitele 4(h) ja 4(j). Lisaks otsesele (sõjalisele) sekkumisele tegeleb Aafrika relvajõud ka ennetavate tegevustega, et vältida konflikti paisumist, eskaleerumist naaberriikidesse ning konflikti taas üleskerkimist pärast rahu sõlmimist. Viieandaks tegevuseks on konfliktijärgse rahu tagamine, sealhulgas demobiliseerimine ning desarmeerimine. Viimaseks konkreetseks tegevuseks on humanitaarabi andmine leevendamaks konfliktis või looduskatastroofi tagajärjel kannatada saanud tsiviilelanikke. Seitsmes, üldsõnaline tegevus on teiste aktsioonide läbiviimine, mille on kiirreageerimisjõududele ülesandeks andnud Rahu ja Julgeolekunõukogu. Samaselt teistelegi Aafrika Liidu organitele peab Aafrika kiirreageerimisjõud tegema koostööd ÜRO ning selle institutsioonide ja teiste rahvusvaheliste ning regionaalsete organisatsioonidega.<sup>60</sup>

Tarkade Kogu (inglise keeles *Panel of the Wise*) koosneb viiest väga austatud Aafrika persoonist, kes on andnud märkimisväärse panuse rahu, julgeoleku ning arengu tagamisse kontinendil. Organi ülesandeks on inimõigusekaitse tegevusega seotud organite nõustamine. Tarkade Kogusse valib liikmed Komisjoni esimees regionaalse esindatuse põhimõttel (Aafrikat jaotatakse regionaalselt põhja, lõuna, ida, lääne ning kesk-regiooniks) ametisse kolmeks aastaks<sup>61</sup>. Tarkade Kogu käib koos regulaarselt ning toetab ja annab nõu Rahu ja Julgeolekunõukogule saavutamaks rahu, stabiilsus ja

---

<sup>60</sup> Aafrika Liidu Rahu ja Julgeolekunõukogu loomisega seotud protokoll, artikkel 13(3), vastu võetud 09.07.2002

<sup>61</sup> *Ibid*, artikkel 11(2)

julgeolek Aafrikas<sup>62</sup>. Tarkade Kogu on vastutav Rahu ja Julgeolekunõukogu ning läbi viimase ka Assamblee ees<sup>63</sup>.

Leidmaks materiaalseid vahendeid rahutagamissmissioonide ning interventsioonide läbiviimiseks, loodi selleks spetsiaalne fond, mida nimetatakse Rahu fondiks (inglise keeles *Peace Fund*). Rahu fondi finantseerimisallikaid saab jaotada kaheks. Esimene on Aafrika Liidu enda eelarve, mille hulka kuulub üldine rahu fond. Teine finantsallikas on Aafrika Liidu liikmesriikide vabatahtlikud annetused, erasektori ja kodanikuühiskonna annetused ning samuti annetused Aafrika Liidu mitteliikmetelt. Samuti võetakse vastu annetusi ka Aafrika Liidu välistelt regioonidelt, kui veendutakse, et annetuse põhjus on kooskõlas Aafrika Liidu eesmärkide ning tegevusega<sup>64</sup>.

Vastamaks küsimusele, kuivõrd edukas on Aafrika Liidu olnud inimõiguskaitse mehhanismide rakendamisel, tutvustab järgnev peatükk konflikte Aafrikas, kuhu on Aafrika Liit sekkunud ning analüüsib, kuivõrd edukas on ta interventsiooni läbi viies olnud. Seda on oluline uurida, kuna interventsioon ohustab riigi suveräänsust ning taoline tegevus on ka vastavalt rahvusvahelisele õigusele pigem erand kui reegel. Sekkumised on mõistlikud juhul, kui need vastavad täpselt üldkehtivatele reeglitele ning kui need toovad kaasa soovitud tagajärgi ehk inimjulgeoleku mõistes kodanike vastu suunatud vägivalla lõppemise. Nagu eelnevalt mainitud, keskendub käesolev töö nendele kaasustele, kus Aafrika Liit on viinud läbi humanitaarset interventsiooni iseseisvalt.

---

<sup>62</sup> Powell 2005: 46

<sup>63</sup> Aafrika Liidu Rahu ja Julgeolekunõukogu loomisega seotud protokoll, artikkel 11(5), vastu võetud 09.07.2002

<sup>64</sup> *Ibid*, artikkel 21(2)

### **3. AAFRIKA LIIDU POOLT LÄBI VIIDUD HUMANITAARSED INTERVENTSIOONID**

Selleks, et analüüsida kuivõrd edukas on Aafrika Liit olnud aluslepingu artikkel 4(h) rakendamisel, keskendub käesolev peatükk konfliktidele, kuhu Aafrika Liit on sekkunud. Kaasuste valimistel lähtus autor järgnevatest kriteeriumitest. Esiteks keskendub diplomitöö kaasustele, mis on toimunud pärast Aafrika Liidu aluslepingu kehtestamist, see tähendab pärast 2001. aastat. Oluline on märkida, et kaasusteks on valitud juhtumid kuni 2008. aastani, et oleks võimalik analüüsida ka Aafrika Liidu poolt loodud rahu ja julgeolekuga tegelevate asutuste loomise ja arendamise panust konfliktide lahendamisesse. Teine tingimus on, et sekkutavas riigis toimuvad taolised inimõiguste rikkumised, mille peatamise aluseks nimetatakse aluslepingu artiklit 4(h). Aafrika Liit ei ole mandaatides küll kunagi aluslepingu artikkel 4(h)-le viidanud, kuid resolutsioonides on konfliktide kirjeldamisel kasutatud väljendeid, mis viitavad nimetatud sätte kasutamisele. Kolmas kriteerium on, et Aafrika Liidu sekkumine peaks toimuma iseseisvalt, mis tähendab, et näiteks Darfuri kaasuse puhul võetakse analüüsiobjektiks Aafrika Liidu iseseisev missioon Darfuris, mis toimus enne ÜRO ja Aafrika Liidu ühismissiooni samas piirkonnas. Neljandaks keskendub käesolev töö nendele juhtumitele, mis toimuvad Aafrika mandril. Eelnimetatust lähtuvalt on uurimusküsimusele vastamiseks fookuses Aafrika Liidu sekkumine konfliktidesse Burundis, Darfuris, Somaalias ning Komoori saartel.

Mõistmaks konflikti olemust, tutvustavad järgnevad alapeatükid uuritavate riikide tausta, konflikti tekkimise tagamaidtuues välja rahvusvahelise hinnangu riigisisesele olukorrale. Viimaseks kirjeldatakse Aafrika Liidu tegutsemist erimeelsuste lahendamisel. Nimetatud aspektid on olulised saamaks suuremat pilti analüüsivaks Aafrika Liidu edukust aluslepingu artikkel 4(h) rakendamisel. Edukuse hindamiseks analüüsitakse Aafrika Liidu kiirust jõudmaks otsusele sekkumise vajalikkusest, ulatusest ning vahenditest ehk lühidalt kui kiiresti alates konflikti algusest anti välja mandaat sekkumiseks, mil määral on Aafrika Liidu missioon suutnud täita oma mandaadis sätestatud eesmärgid ning kui kiiresti selleni jõuti. Nimetatud aspekte

analüüsid on võimalik hinnata Aafrika Liidu rahu ja julgeolekumehhanismi efektiivsust inimjulgeoleku ning inimõiguste tagamisel.

### **3.1 Burundi**

Burundi Vabariik on ligikaudu 10 miljoni elanikuga riik Kesk-Aafrikas, mida ümbritsevad Rwanda, Kongo Demokraatlik Vabariik ning Tansaania. Riik iseseisvus 1. juulil 1962. aastal, olles varasemalt ÜRO järelevalve all Belgia koloonia. Ajaloolistest põhjustest tulenevalt kõneletakse ametlike keeltena Burundis rundi ja prantsuse keelt. Riigis on kaks suuremat etnilist gruppi - enim, umbes 85% elanikest on hutud ja 14% tutsid. Ka religioosses mõttes riik suhtlemiselt ühtne- 62,1% elanikest on katoliiklased, 23,9% protestandid ja mosleme on 2,5%. Haldusjaotuselt koosneb riik 17 provintsist.<sup>65</sup>

Burundi on parlamentaarne vabariik, mida juhib president, kes on ühtlasi nii riigipea kui valitsusjuht. Alates 2005. aasta augustist on Burundi presidendiks hutude sekka kuuluv Pierre Nkurunziza. Lisaks presidendile on riigis oluline roll ka esimesel ning teise asepresidendil, kellest üks peab olema hutu, teine tutsi. President juhib valitsust, kuhu tänapäeval kuulub 21 ministrit, kelle nimetab ametisse president. Riigi legislatiivne organ on kahekojaline parlament, mis koosneb Senatist, kuhu kuulub 54 liiget, ning vähemalt 100-liikmelisest Rahvusassambleest. Samuti on välja arenenud ka kohtusüsteem. Seoses riigi keerulise siseriikliku olukorraga uuendatakse ning parandatakse pidevalt põhiseadusi, mille näideteks on nn üleminekuseaduste väljaandmised 1998., 2001. ning 2004/2005. aastal.<sup>66</sup>

#### **3.1.1 Konflikti taust**

Burundi riigisisene olukord on olnud ebastabiilne juba sajanditagustest aegadest alates ning selle peamine põhjus peitub etniliste gruppide vahelistes erimeelsustes. Nagu varem mainitud, on kaks peamist etnilist gruppi riigis hutud ning tutsid. Nii hutud kui tutsid paiknevad enamasti Kesk- või Ida-Aafrikas, asudes kas Burundis, Rwandas,

---

<sup>65</sup> Central Intelligence Agency ametlik kodulehekül, URL (viimati külastatud mais 2014) <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>

<sup>66</sup> *Ibid*

Kongo Demokraatlikus Vabariigis. Erinevalt hutudest paiknevad tutsid ka Ugandas ning Tansaalias. Nende kahe etnilise grupi päritolu kohta levivad mitmed teooriad. Väidetavalt on tutsid pärit Ida-Aafrikast, olles seega liikuvama eluviisiga ning enamasti karjakasvatajad, kui vastupidiselt sellele olid hutud valdavalt põlluharijad, seega paiksema loomuga. On levinud ka kuulds, et kunagi sai tutsisid ja hutusid eristada nende välimuse järgi. Väidetavalt on tutsid pikad ning nurgelise näoga ning hutud pigem jässakamad. Kuna need kaks etnilist gruppi on omavahel tänaseks päevaks segunenud, on kahel etnilisel rühmal raske vahet teha.<sup>67</sup>

Kuna Burundi on rahvastiku tiheduselt Rwanda järel teine riik Aafrikas, on hutud ja tutsid igapäevaselt tihedas kontaktis, põhjustades sageli erimeelsuste tõttu kodusõdu. Konfliktide taga arvatakse olevat ühe etnilise grupi teisest esiletõstmine ning võimuküsimused riigis. Erimeelsused algasid juba 1920ndatel aastatel, kui Rahvasteliidult Rwanda-Urundi piirkonna enda haldusesse saanud Belgia toetus riigi juhtimisel tutsidest koosnevale ülikonnale. Kuna pärast Teist maailmasõda andis Belgia loa kohalike parteide tekkeks, jaotusid poliitilised jõujooned mõningate eranditega valdavalt etnilise kuuluvuse järgi. 6. juunil 1962. aastal otsustas ÜRO Rwanda ja Burundi eraldada. Nii iseseisvus 1. juulil 1962. aastal Burundi. Kuigi tutsisid oli riigis vaid ligikaudu 15% ning hutusid oli 85%, valitsesid riiki enamasti tutsid. Riigist sai konstitutsionaalne monarhia ning riiki hakkas juhtima tutside kuningas Mwambutsa IV.

Tutsidest vähemuse võim pahandas enamuse moodustanud hutusid ning 1990ndateks aastateks olid ülestõusud, poliitilised mõrvad, riigipöörded, kodusõjad ja muud mässud riigis saanud tavapäraseks. Erimeelsuste põhjusteks oli kuningate ning presidentide võimuiha, omavolilised ümberkorraldused riigi valitsemises, ainuvõimu enda kätte haaramine ning konkurentide vastu suunatud vägivald. Viimane vägivallalaine algas 1993. aastal, kui hutude hulka kuuluv esimene demokraatlikult valitud president Melchior tutside poolt tapeti<sup>68</sup>. 1993-1996. aastatel hinnati rahvusliku konflikti

---

<sup>67</sup> Wolpe, H. (2011). Making Peace After Genocide: Anatomy of the Burundi Process. *United States Institute of Peace*, lk 7

<sup>68</sup> Powell 2005: 25



tagajärjel hukkunute koguarvuks ligikaudu veerand miljonit inimest. Burundist rändas välja suurel hulgal tutsidest ning hutudest sõjapõgenikke<sup>69</sup>.

1996. aastal sai sõjaväelise riigipöörde tulemusena presidendiks tutsi Buyoya, kelle tegevuse vastu protesteerimiseks rakendasid naaberriigid majandussanktsioone. Rahvusvahelise pinge all nõustus 1998. aastal Buyoya välja kuulutama üleminekupõhiseaduse ning rahukõneluste eestvedajaks sai pärast Tansaania endise presidendi Julius Nyerere surma Lõuna-Aafrika endine president Nelson Mandela<sup>70</sup>. ÜRO nimetas olukorda Burundis genotsiidiks ning keeldus riiki enne sekkumast, kuni seal valitsevad piisavalt stabiilsed olud sekkumiseks. Rahvusvahelise Burundi uurimisega tegeleva komisjoni hinnangul on hukkunuid rohkem kui pool miljonit ning peamiseks agressoriks peetakse arvuliselt domineerivaid hutusid<sup>71</sup>. Komisjon toonitas, et rahvusvahelisel sekkumisel olukorda peaks esmalt olema piisavad vahendid, tahe, juhtimisoskus ning erapooletus, et uurida riigis toimunut adekvaatselt<sup>72</sup>. 2003. aasta raportis kinnitas üks maailma olulisemaid inimõiguste kaitsega tegelevaid organisatsioone *Human Rights Watch*, et valitsus ning mässuliste rühmitused on süüdi tahtlikes rünnakutes tsiviilisikute vastu, rikkudes sellega rahvusvahelist humanitaarõigust, viies sealhulgas läbi tapmisi, vägistamisi ning muid kuritegusid, rüüstates ning põhjustades relvastatud kokkupõrkeid<sup>73</sup>. Olukord riigis oli sedavõrd ebastabiilne, et humanitaarabiga tegelevad organisatsioonid ei olnud suutelised viima riiki piisaval määral humanitaarabi<sup>74</sup>.

Muret olukorra üle Burundis väljendas ka ÜRO peasekretär. Tollane peasekretär Kofi Annan nimetas 2000. aasta kõnes ÜRO Julgeolekunõukogule olukorda etniliseks puhastuseks, sest konflikti osapooled on selgelt eristatavad etnilised üksused ning

---

<sup>69</sup> Rodt, A. P. 2012. The African Union Mission in Burundi. *Civil Wars*, 14(3), lk 377

<sup>70</sup> Rodt 2012: 377

<sup>71</sup> International Commission of Inquiry for Burundi: Final Report. *United States Institute of Peace*. URL (viimati külastatud mais 2014) <http://www.usip.org/sites/default/files/file/resources/collections/commissions/Burundi-Report.pdf> ; lk 102

<sup>72</sup> *Ibid*, lk 499

<sup>73</sup> Powell 2005:28

<sup>74</sup> *Ibid*, lk 28

samuti tunnistas ta massiliste inimsusevastaste kuritegude toimepanekut riigis. Annan juhtis oma tähelepanu vajadusele kiiresti tegutseda olukorra lahendamise suunas, kuna konflikt Burundis võib tekitada ebastabiilsust kogu piirkonnas, tuues kaasa veelgi suuremaid humanitaarseid tagajärgi. Konflikti kümne viimase aasta jooksul on kokkupõrgete tagajärjel elu kaotanud sajad tuhanded inimesed, põgenikke oli 2000. aastaks ligikaudu 500 000 ning ligi 800 000 inimest on sunnitud oma kodudest lahkuma. Annan nimetas Burundi valitsuse tegevust vastavalt rahvusvahelisele humanitaarõigusele taunitavaks ning toonitas, et Burundi valitsus on selle eest vastutav. Kofi Annan rõhutas oma toetust Nelson Mandelale tema püüdlustes suunata konflikti osapooli rahulepingu sõlmimiseni.<sup>75</sup>

Sama toonitas ka Arusha rahuprotsessi eestvedaja, endine Lõuna-Aafrika president Nelson Mandela oma kõnes ÜRO Julgeolekunõukogule. Ta väitis, et „tapmised, kas etnilised või valimatud rünnakud tsiviilelanike vastu, kodude põletamised ja elanike kodudest lahkuma sundimine on saanud liiga tavapäraseks osaks Burundi elus<sup>76</sup>“. Mandela pani Burundi valitsusele südamele, et vaatamata sellele, kuidas nad on võimule tulnud, on valitsus ja läbi nende ka Burundi sõjavägi vastutav selle eest, et kõik tsiviilelanikud oleksid kaitstud, mitte ainult osa nendest<sup>77</sup>.

### **3.1.2 Konflikti sekkumine Aafrika Liidu poolt**

Aafrika Liit on olnud seotud Burundis valitseva olukorra lahendamisega juba 1990ndate aastate algusest organisatsiooni eelkäija Aafrika Ühtsuse Organisatsiooni kaudu. Organisatsioon suunas Burundis rivaalitsevaid etnilisi grupeeringuid läbirääkimistele ning leppimisele. Tansaania presidendi Julius Nyerere, endise Lõuna-Aafrika Vabariigi presidendi Nelson Mandela ning LAV presidendi asetäitja Jacob Zuma eestvedamisel korraldati läbirääkimisi, mis kulmineerusid 2000. aasta augustis Arusha kokkuleppe sõlmimisega. Leppe allkirjastas valitsus ning 17 parteid, kuid olulisemad mässuliste rühmitused, *Conseil National pour la Defense de la Démocracie- Forces pour la*

---

<sup>75</sup> ÜRO peasekretäri kõne ÜRO Julgeolekunõukogule olukorra kohta Burundis, 19. jaanuar 2000, New York

<sup>76</sup> *Ibid*

<sup>77</sup> *Ibid*

*defense de la Démocratie* (edaspidi lühendina FDD) ning *Parti pour la Libération du Peuple Hutu-Forces Nationales de Libération* (lühendina edaspidi FNL), jätsid kokkuleppe allkirjastamata<sup>78</sup>. Samuti ei suudetud FNL rühmitusega sõlmida relvarahu kokkulepet, mille allkirjastasid 2002. aasta oktoobris ja detsembris valitsus ning teised Arusha kokkuleppe sõlminud, kaasaarvatud FDD<sup>79</sup>. 2002. aasta oktoobris sõlmitud kokkuleppe alusel pidid kokkuleppesest kinnipidamist kontrollima kas ÜRO või Aafrika Liidu rahuvalvajak, kuid sama aasta detsembrikuu kokkuleppes seisis, et lepingu täitmise üle peaks järelvalvet teostama Aafrika Liit<sup>80</sup>. Kuigi relvarahu nägi ette, et Aafrika Liidu väed on riigis juba 2002. aasta detsembris, ei jõutud selleni enne 2003. aasta aprilli. Arusha kokkuleppega loodi üleminekuvalitsus, mille ametiaega pikendati 2004. aasta oktoobris seoses ebastabiilse olukorra jätkumisega riigis lisaks veel kuueks kuuks. Rahutused olid seotud asjaoluga, et kuigi 2005. aasta veebruaris toimunud üleminekupõhiseaduse referendum toimus rahumeelselt, valmistasid riigis ärevust suvel toimuvad parlamendi, presidendi ning kohaliku omavalitsuse valimised.

Otsus sekkumiseks võeti vastu Konfliktide Ennetamise, Ohjeldamise ja Lahendamise Mehhanismi Keskorgan (inglise keeles *Central Organ of the Mechanism for Conflict Prevention, Management and Resolution*) poolt 2003. aasta veebruaris, kuid väed ei jõudnud Burundisse enne 2003. aasta aprilli. Missiooni, mille nimeks sai Aafrika missioon Burundis (inglise keeles *African Mission in Burundi*, lühend AMIB), ajendiks oli Arusha kokkuleppes kirja pandud klausel, et ÜRO nõustub konflikti sekkuma vaid siis, kui riigis on sõlmitud kõiki osapooli hõlmav relvarahu. Kuna aga relvarahu allkirjastamine FNL ja FDD poolt viibis, pidas Aafrika Liit sekkumist siiski oluliseks. Missiooni viis läbi 3335 sõdurit Lõuna-Aafrikast, Etioopiast, Mosambiigist ning neile olid abiks ka sõjalised vaatlejad Burkina Fasost, Gabonist, Malilt, Togost ja Tuneesiast<sup>81</sup>. Missiooni eestvedajaks määrati Lõuna-Aafrika, kes oli riigisisese olukorra stabiliseerimisprotsessiga seotud juba 1990ndate aastate algusest. AMIB missioon võttis üle Lõuna-Aafrikalt selle missiooni *Protection Support Detachment in Burundi*, mis oli

---

<sup>78</sup> Powell 2005:25

<sup>79</sup> *Ibid*, lk 25

<sup>80</sup> Rodt 2012:378

<sup>81</sup> Powell 2005: 25-26

riigis alates 2000. aasta oktoobrist<sup>82</sup>. Aafrika Liit viis oma väed Burundisse teadmise, et ÜRO võtab missiooni 12 kuu pärast üle, millest tulenevalt oli missiooni peamine eesmärk suunata kõik konflikti osapooled relvarahu sõlmimiseni, mis on põhieelduseks ÜRO sekkumiseks<sup>83</sup>. Antud missioon oli Aafrika Liidule eriti oluline, sest Aafrika Liit oli hiljuti oma aluslepingus sätestanud kohustuse kaitsta inimelusi, kui riik seda ise teha ei suuda.

AMIB läbiviimiseks loa andvas resolutsioonis sätestati missioonile järgmised eesmärgid:

- 1) Arusha relvarahust kinnipidamise jälgimine;
- 2) desarmeerimise, demobiliseerimise ning reintegreerumise protsessi lihtsustamine;
- 3) luua soodsad tingimused ÜRO rahuvalvemissiooni alustamiseks;
- 4) tagada poliitiline ja majanduslik stabiilsus riigis.<sup>84</sup>

Aafrika Liit on väljendanud, et AMIB on edukas siis, kui see on suutnud tagada relvarahust kinnipidamise, kui julgeolekualane olukord riigis on stabiilne ning selle nimel suudavad efektiivselt tegutseda uued rahvuslikud julgeolekustruktuurid<sup>85</sup>. Siinkohal on oluline märkida, et missiooni esmaste eesmärkide hulgas ei ole nimetatud inimelude kaitsmist riigis toimuva genotsiidi eest, kuid missiooni läbi viies nähti selleks siiski vajadust. Missioonil osalevad sõdurid tohtisid kasutada sõjalist jõudu enesekaitseks, vabaduse liikumisvabaduse tagamiseks või varustuse või tsiviilelanike kaitseks<sup>86</sup>.

---

<sup>82</sup> Aafrika Liidu Konfliktide Ennetamise, Ohjeldamise ja Lahendamise Mehhanismi Keskorgani otsus Central Organ/MEC/AMB/Comm (XCI), 5(iv), 2. aprill 2003, Addis Ababa, Ethiopia

<sup>83</sup> *Ibid*, 5

<sup>84</sup> *Ibid*, 5(iii)

<sup>85</sup> *Ibid*, 5(i)

<sup>86</sup> Powell 2005:26

2004. aasta veebruaris leidsid ÜRO vaatlejad Burundis, et riigisisene olukord on piisavalt stabiilne ÜRO vägede sisseviimiseks riiki. ÜRO võttis mais 2004 vastu resolutsiooni nr 1545, millega anti luba ÜRO rahutagamisoperatsiooni alustamiseks Burundis (inglise keeles *United Nations Operation in Burundi*, lühend ONUB). Kuu aega pärast resolutsiooni vastuvõtmist ning pärast 14-kuulist Aafrika Liidu missiooni võttis rahuvalvamise piirkonnas üle ÜRO. Missiooni eesmärgiks oli kontrollida relvarahust kinnipidamist, viia läbi desarmeerimist, demobiliseerimist ning sõjaväelisi tegevusi, et tagada valimiste edukas läbiviimine<sup>87</sup>. ÜROl on lubatud kaitsta elanikke otsese füüsilise vägivalla ohu korral<sup>88</sup>. ONUB missiooni suuruseks nähti ette 5650 inimesest koosnevat väge peamiselt Keeniast, Nepalist ning Pakistanist. Oluline on märkida, et enamus Aafrika Liidul osalenud väeüksustest jätkas missiooni ÜRO juhtimise all<sup>89</sup>. ONUB lõppes 1. jaanuaril 2007.

### **3.1.3 Missiooni tulemus ning hinnang Aafrika Liidu tegevusele**

Kuna Aafrika Liidu missioon Burundis oli organisatsiooni esimene sekkumine pärast selle aluslepingus sätestatud erandite kehtestamist suveräänsuse austamise kohustuse osas, oli missioon märgilise tähendusega. Missioon Burundis pidi näitlikustama, et Aafrika Liit on suuteline ellu viima oma kontinendiülest rahu ja julgeoleku arhitektuuri ning tõestama, et organisatsiooni jaoks on olulised rahu, turvalisus ning kodanike kaitse. Missioon ei olnud tähtis mitte ainult Aafrika Liidule endale oma võimekuse tõestamiseks, vaid samuti võitmaks Aafrika ühiskonna, riigijuhtide ning partnerite usalduse.

Aafrika Liit jõudis otsusele sekkumise vajalikkuse osas suhteliselt kiiresti. Oktoobris 2002 sõlmitud kokkuleppe alusel pidid lepingust kinnipidamise üle kontrolli teostama ÜRO ja Aafrika Liit, kuid detsembris allkirjastatud lepingus nähti ette, et järelvalvet teostab Aafrika Liit. Aafrika Liit jõudis mandaadi väljastamiseni 2 kuu jooksul pärast viimase kokkuleppe sõlmimist ehk 2003. aasta veebruaris ning vägede koondamiseks

---

<sup>87</sup> ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsioon 1545, 21.mai 2004

<sup>88</sup> Powell 2005:27

<sup>89</sup> *Ibid*, lk 27

kulus omakorda veel 2 kuud. Seega jõuti otsese sekkumiseni 4 kuu jooksul, mis on bürokraatiat arvestades võrdlemisi kiire reaktsioon.

Hindamaks Aafrika Liidu poolt läbiviidud AMIB missiooni edukust, tuleb võrrelda ka mandaadis sätestatud operatsiooni ülesandeid reaalse tulemustega. Lähtuvalt missioonile seatud eesmärkidest võib AMIB missiooni nimetada edukaks. Esimeseks ülesandeks oli relvarahust kinnipidamise järgimine ning selle kindlustamine. Selles osas olid Aafrika Liidu väed edukad, sest stabiilsus suudeti luua kõikides riigi piirkondades, välja arvatud Bujumuras. Samuti suudeti veenda FDD liikmeid riiki naasma ning osalema relvarahu protsessi kõnelustes. Kokkupõrked pärast Aafrika Liidu vägede sisseviimist riiki vähenesid silmnähtavalt ning üha enam opositsiooniliidreid olid nõus osalema diskussioonides olukorra stabiliseerimiseks. Missiooni teiseks eesmärgiks oli desarmeerimise ning demobiliseerimise korraldamine Burundis, kuid selles osas oli Aafrika Liidul probleeme. Protsess viibis Burundi üleminekuvalitsuse ning Maailmapanga vaheliste erimeelsuste tõttu, millest tulenevalt ei saanud demobiliseerimise ning desarmeerimise alustada enne 2004. aasta detsembrit<sup>90</sup>, kui AMIB missioon oli juba lõppenud ning alanud ÜRO missioon ONUB. Samas suutis AMIB luua 2 põgenikelaagrit, kuhu said suunduda riigist väljarännanud. Olenemata asjaolust, et laiahaardelisemat demobiliseerimist missioon ei suutnud ellu viia, võib kaht ülejäänud missiooni ülesannet nimetada edukalt täidetuks. Täideti ka missiooni kolmas eesmärk - piisavalt stabiilse keskkonna ning vajalike tingimuste tagamine Burundis, et ÜRO Julgeolekunõukogu oleks nõus alustama oma rahutagamissmissiooni. Kui AMIB missioon pidi lõppema alles mais 2004, siis soovitud rahumeelne keskkond oli saavutatud juba veebruariks, kui ÜRO vaatlejad kinnitasid valmisolekut alustamiseks ÜRO vägede sisseviimist riiki. AMIB oli edukas ka neljanda eesmärgi täitmisel - parandada riigi poliitilist ja majanduslikku olukorda. Samas tuleb märkida, et missiooni jooksul ei jõutud kuigivõrd efektiivselt tegeleda põgenike reintegreerimisprogrammiga.

Seega üldistatult võib pidada AMIB missiooni efektiivseks ning kordaläinuks. AMIB kui Aafrika Liidu esimene iseseisev rahutagamissmissioon andis organisatsioonile juurde palju enesekindlust ning selle edukus pälvis suurt rahvusvahelist kõlapinda. Nagu

---

<sup>90</sup> Rodt 2012: 380

eelnevalt Aafrika Liidu aluslepingu kohta märgitud, toetus liidu põhikiri paljusi organisatsiooni iseseisvusele ning võimele teistest organisatsioonidest sõltumatult ja otsustavalt teha vajalikke samme oma eesmärkide täitmiseks. Eristumaks ÜRO-st, jäeti endale õigus sekkuda liikmesriiki, kui toimuvad taolised sündmused, mis kahjustavad riigi kodanike ning üldsuse heaolu. Põhimõtte „Aafrika lahendused Aafrika probleemidele“ leidis rahvusvahelisel areenil suurt toetust lähtudes Burundis toimunust, nagu seda tunnistasid regiooniliidrite ning Aafrika Liidu ühisel koosviibimisel 2003. aasta novembris<sup>91</sup>. Missiooni nimetas õnnestunuks samuti Aafrika Liit ise, kui Aafrika Liidu Rahu ja Julgeolekunõukogu teatas, et Aafrika Liit mängis Burundi rahutagamise ning leppimise protsessis olulist rolli<sup>92</sup>. Aafrika Liidu sekkumine riiki suutis ära hoida humanitaarkatastroofi veelgi suurema laienemise ning dominoefekti Burundi naaberriikides olukorras, kus rahvusvaheline kogukond seisis tegevusest ning lootis olukorra iseseisvale paranemisele. Samuti on positiivne asjaolu, et Aafrika Liit suutis täiel määral rakendada mandaadis nimetatud vägede arvu, mis on reeglina edaspidi jäänud väiksemaks kui mandaadis lubatud. Kuigi AMIB vägede suurus ei olnud märkimisväärne, suudeti olemasolevate ressurssidega tagada mandaadis eesmärgid, mistõttu hinnati olukorra tõsidust ning selle lahendamiseks vajaminevaid meetmeid adekvaatselt. Seega võib missiooni Burundis nimetada Aafrika Liidu edukaks vastutus kaitsta põhimõtte elluviimise näiteks.

Kuigi üldistatult nimetati AMIB missiooni edukaks, on võimalik välja tuua ka missiooni puudused. Esiteks on oluline täheldada, et kuigi Arusha kokkuleppe järgi pidi Aafrika Liit viima oma väed Burundisse juba 2002. aasta lõpuks, jõudis Aafrika Liit võtta vastu mandaadi alles 2003. aasta veebruariks ning ettevalmistuste tegemiseks kulus lisaks sellele veel 2 kuud, mis tähendab, et missiooni algus viibis viis kuud. Organisatsiooni kiirem reaktsioon oleks päästnud paljude inimeste elud ning eeldatavasti ei oleks konflikt niivõrd laiahaardeliseks eskaleerunud. Teiseks puuduseks on, et kuigi üldiselt võib pidada rahulepingust kinnipidamise ülesannet edukalt täidetuks, ei suudetud siiski suunata kõiki konflikti osapooli rahuleppe allkirjastamiseni ning Bujumbura piirkonda

---

<sup>91</sup> Powell 2005:27

<sup>92</sup> Aafrika Liidu Rahu ja Julgeolekunõukogu otsus PSC/PR/Comm.(II), 25. märts 2004, Addis Ababa, Etioopia

ei suudetud ka missiooni lõpuks enda kontrolli alla võtta. Samuti ei suutnud AMIB viia efektiivselt lõpuni desarmeerimist, demobiliseerimist ning toetada põgenike kodudesse naasmist, mis küll ei sõltunud otseselt Aafrika Liidust, kuid suuremate finantsvahendite korral oleks ka see olnud võimalik. Kolmandaks kriitika punktiks on, et Aafrika Liit ei olnud suuteline kaitsma tõhusalt kohalikke elanikke, sest süütute elanike vastased rünnakud jätkusid ka pärast AMIB vägede sisseviimist riiki<sup>93</sup>. Nagu Kofi Annan 2004. aasta märtsi raportis märkis, „pidid Burundi elanikud jätkuvalt elama hirmu all“<sup>94</sup>. Autorid on erineval seisukohal selle suhtes, kas AMIB oli alamehitatud või mitte. Mõni leiab, et missioon oleks pidanud olema veelgi laiahaardelisem ning et 3300 liikmeline missioon oli olukorra tõsidust arvestades liiga väike<sup>95</sup>. Samal ajal väidavad teised, et vägede suurus oli olukorra tõsidusele vastav ning vaatamata suhteliselt väikesele meeskonnale suudeti siiski ellu viia mandaadis sätestatud eesmärgid<sup>96</sup>. Samas tuleb aga nõustuda sellega, et Aafrika Liidul oli raskusi finantsvahendite leidmisega. Missiooni kogumaksumus oli ligikaudu 1/3 Aafrika Liidu eelarvest, mistõttu pidi missioon toetuma suures osas välisinvestoritele<sup>97</sup>. Suureks abiks olid Ameerika Ühendriigid ning Suurbritannia. Viies puudujääk oli, et kuigi Aafrika Liidu Rahu ja Julgeolekunõukogu moodustati alles missiooni läbiviimise käigus, puudusid sellel institutsionaalsed oskused organiseerida missiooni läbiviimist. Sellest tulenevalt laskus missiooni korralduslik pool Lõuna-Aafrikale.

Nagu AMIB missioonile, saab tuua etteheiteid ka ÜRO poolt läbiviidud ONUB missioonile, sest sõltumata edusammudest julgeoleku ning rahu valdkonnas elavad enamus Burundi elanikud jätkuvalt äärmuslikus vaesuses. ONUB kõrge ametnik on tõdenud, et kui vaesusele ei ole alternatiivi, siis ei ole poliitilistel teguritel piisavat stiimuli olukorra parandamiseks<sup>98</sup>. Seega, sõltumata missiooni puudustest, võttis

---

<sup>93</sup> Powell 2005:27

<sup>94</sup> ÜRO peasekretäri raport olukorra kohta Burundis S/2004/210, 16. märts 2004

<sup>95</sup> Svensson, E. 2008. The African Union's Operations in the Comoros- MAES and Operation Democracy. *FOI, Swedish Defence Research Agency*

<sup>96</sup> Rodt 2012: 383

<sup>97</sup> *Ibid*, lk 384

<sup>98</sup> Powell 2005:29



Aafrika Liit vastutuse olukorras parandamise eest Burundis, kui ülejäänud rahvusvaheline kogukond seisis tegevuseta ning ootas relvarahu, milleni konflikti osapooled poleks eeldatavasti ilma välise sekkumiseta lähiajal sõlmitud. AMIB missioon näitab, et olenemata sellest, ÜRO võttis Aafrika Liidult missiooni üle, võib Burundi juhtumi põhjal väita, et Aafrika Liit on võimeline läbi viima oma mandaati ning teostama efektiivseid rahutagamise interventsioone. Oluline on ka märkida, et oma esimese missiooni mandaadi edukaks täideviimiseks ei olnud vajadust mandaati pikendada vaid suudeti täita enamus missioonile seatud eesmärkidest õigeaegselt.

### **3.2 Darfur**

Sudaan, pealinnaga Khartoum, on riik Kirde-Aafrikas, mis on ümbritsetud Punase mere ning Egiptuse, Eritrea, Tšaadi, Liibüa jt riikidega. Kuni Lõuna-Sudaani iseseisvumiseni 2011. aastal oli Sudaan Aafrika mandri suurim riik. Nüüd aga edestavad teda pindalalt Alžeeria ja Kongo Demokraatlik Vabariik. Ametlike keeltena räägitakse Sudaanis arabia ja inglise keelt. Sudaanis on ühtekokku ligikaudu 35 miljoni elanikku, kellest 70% on araablased. Kuigi riigis on tänu paljudele naaberriikidele mitmeid etnilisi gruppe, on valdavaks usuks riigis islam, millele järgneb suuruselt väikese kogukonnaga kristlus. Riik jaguneb tinglikult etniliselt pooleks – põhjaosas elavad islamiusku rändkarjakasvatajad, Sudaani lõunaosas paiksed kristlastest põlluharijad. Enamus Sudaani elanikke on koondunud Niiluse jõe äärsetele aladele või riigi lõunaossa, kus on viljakam maa. Kuna Sudaanis on haritavat maad vaid ligikaudu 7%, on erinevate etniliste gruppide vahelised võitlused elukoha üle sagedased. Haldusjaotuslikult on Sudaan jagunenud 17 provintsiks. Piirkonda Lääne-Sudaanis nimetatakse Darfuriks, mille viies provintsis oli elanikke enne 2003. aastal alanud genotsiidi ligikaudu 6 miljonit. Kuni 1980ndate aastate põuale elasid Darfuris peamiselt kristlust pooldavad paiksed põlluharijad, kuid raskete ilmastikutingimuste tõttu on piirkonda aina enam liikunud rändkarjakasvatajatest araablasi, mistõttu on etniline olukord Darfuris väga kirju. Kuni 1956. aastani oli Sudaan Suurbritannia koloniaalvaldus ning alates iseseisvumisest on riiki juhtinud islamimeelsed valitsused. Alates 1989. aastal toimunud sõjalisest riigipöördest valitseb Sudaanis diktatuur, mida juhib alates 1993. aasta oktoobrist Omar Hassan al-Bashiri, kes on nii riigipea kui valitsusjuht. Riigis on küll

olemas põhimõtteline võimu jaotatus legislatiivseks, eksekutiivseks ning kohtuvõimuks, kuid kuna kõik kõrgemad ametiisikud määrab ametisse president al-Bashir, on nii keskvalitsus kui kohalikud omavalitused presidendist otseselt sõltuvad. Valitsusele allub ka Sudaani armee, mis koosneb maaväest, mereväest ning õhujõust.<sup>99</sup>

### 3.2.1 Konflikti taust

Alates al-Bashiri võimule saamisest on riigis toimunud mitmeid kodusõdu ning mässuliste liikumisi. Darfuri piirkonnas asetleidvale konfliktile on pakutud mitmeid põhjendusi. Esimeseks põhjuseks võib nimetada Sudaani geograafilisi tingimusi. Kuna Põhja-Sudaanis on kehvad ilmastikutingimused ning ligipääs veele piiratud, on põhjas elavate araabia moslemite jaoks hakanud kujunema atraktiivseks lõunapoolsed territooriumid, kus on paremad tingimused karjakasvatamiseks. Suure tõuke araablaster rändkarjakasvatajate liikumisele Lõuna-Sudaani suunas andis 1980ndate aastate keskpaigas olnud põud. Araablaster pealetung enamasti paiksete Darfuri elanikele oli sedavõrd agressiivne ja massiline, et kodude rüüstamise tõttu olid kodudest sunnitud lahkuma sajad tuhanded inimesed ning konflikti tagajärjel on väidetavalt hukkunuid ligikaudu 250 000<sup>100</sup>. Teiseks põhjuseks nimetatakse Sudaani valitsuse vähest tähelepanu Darfuri piirkonna arendamisele. Darfuris puuduvad arvestatav infrastruktuur ning kommunikatsiooniteed. Samuti pahandab Darfuri kohalikke valitsuse reaktsioon seoses agressiivsete araablaster pealetungiga Darfuri. Darfuri elanikud on märganud Sudaani valitsuse araabiameelsust läbi araablaster toetamise ning tegevusetuse seoses araablaster massilise pealetungiga Darfuri, millest on tingitud konfliktid piirkonnas. Seetõttu nimetatakse tekkinud konflikti põhjusteks ka etnilisi erimeelsusi - Darfuris elavate mustanahaliste kristlaste tagakiusamist põhjast päris araablaster poolt, keda toetavad Sudaani valitsus ning läbi viimase ka riiklikud relvajõud.

Laiahaardelisema konflikti tekkimise ajendiks oli kahe Darfuri mässulise rühmituse – Sudaani Rahva Vabastamise Liikumise (inglise keeles *Sudan People's Liberation Army*, lühend SLA) ning Õigluse ja Võrdsuse Liikumise (inglise keeles *Justice and Equality*

---

<sup>99</sup> Central Intelligence Agency ametlik kodulehekülg, viimati külastatud mais 2014, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>

<sup>100</sup> Nutt, M. 2007. *Darfur- humanitaarkatastroof- mille nimel?*

*Movement*, lühend JEM) esilekerkimine. Kuna valitsus toetas selgelt araabia päritolu rahvast, kes oli hävitanud sadade tuhandete Darfuri elanike kodud, vallandas see Darfuri elanike seas pahameele, mis kulmineerus SLA ja JEM rünnakuga valitsuse vastu. Otsene sõjaline konflikt Darfuri ning Sudaani valitsuse vahel algas 2003. aasta veebruaris, kui SLA ja JEM väed ründasid pahameelest Sudaani valitsuse vastu keskvalitsuse sõjaväerajatisi. Sudaani valitsus reageeris Darfuri vägede provokatsioonidele omapoolsete vägede koondamisega, mille hulka kuulusid Sudaani sõjavägi, Sudaani Õhujõud ning relvarühmitus *janjaweed*. Valitsusväed asusid õhust pommitama Darfuri külasid ja maa peal rüüstama ning põletama kohalikke asulaid. *Janjaweed* väed viisid läbi tapmisi, kodude rüüstamisi, vägistamisi ning muid inimsusevastaseid kuritegusid, mis pälvisid rahvusvahelist tähelepanu eriti seoses Sudaani valitsuse tegevusega ühe etnilise grupi vastu.

2003. aastal alanud laiahaardeline konflikt Darfuri piirkonnas Sudaanis on saanud suurt rahvusvahelist kõlapinda ning olukorda on kirjeldatud erinevalt. Ameerika Ühendriikide riigisekretär Colin Powell oli üks esimesi kõrgeid riigiametlikke maailmas, kes julges nimetada olukorda Darfuris genotsiidiks ning toonitas, et Sudaani valitsus ja *janjaweedi* väed on selle eest vastutavad<sup>101</sup>. Samuti viitab Powell sellele, et vägivallaaktid ei ole juhuslikud, vaid suunatud konkreetse grupi vastu, mistõttu võib olukorda lisaks genotsiidile, inimsusevastastele kuritegudele ning sõjakuritegudele nimetada ka etniliseks puhastuseks<sup>102</sup>. Endine Lõuna-Aafrika president Thabo Mbeki on olukorra kohta Darfuris öelnud, et „Darfuri elanikud on kannatanud äärmusliku vägivalla ning jõhkralt inimõiguste rikkumise käes<sup>103</sup>“. 2005. aastal ÜRO poolt loodud olukorda juurdlev komisjon jõudis järeldusele, et Sudaani valitsus ning sellega seotud *janjaweedi* väed on vastutavad massiliste inimõiguste ning humanitaarõiguse rikkumise eest<sup>104</sup>.

---

<sup>101</sup> BBC News. *Powell declares genocide in Darfur*, 9. september 2004, URL (viimati külastatud mais 2014) <http://news.bbc.co.uk/2/hi/3641820.stm>

<sup>102</sup> *Ibid*

<sup>103</sup> Aafrika Liidu Kõrgetasemelise Uurimisrühma raport Darfuri kohta, PSC/AHG/2(CCVII), 29. oktoober 2009, Abuja, Nigeeria

<sup>104</sup> Gebeyehu

Vastavalt valitsusvägede kuriteoliikidele ning kannatada saanud Darfuri elanike arvule vastab olukord mitmele humanitaarkatastroofi liigile. Esiteks on tegu genotsiidiga, kuna konfliktis on tapetud sadu tuhandeid inimesi, lisaks on sunnitud kodudest lahkuma miljonitel ning on teostatud taoliseid inimsusevastaseid kuritegusid nagu vägistamine ning piinamine. Lisaks genotsiidile võib situatsiooni pidada ka etniliseks puhastamiseks, sest konflikt on selgelt joonistunud välja kahe etnilise rühmituse – mustanahaliste moslemitest kohalike Darfuri elanike ning muslimitest araablasest rändkarjakasvatajate vahel, kellest valitsus toetab selgelt viimast. Lisaks araablase väeosa *janjaweedi* toetamisele on Sudaani valitsuse relvajõud rünnanud ka ise Darfuri asulaid ning elanikke, võttes sihiks kohalikud mustanahalised. Olukord on eriti tõsine arvestades asjaolu, et Darfuri elanikel ei ole olukorra lahendamisel loota mitte millelegi muule kui rahvusvahelise kogukonna sekkumisele.

Samas ei ole olukorra tõsidust igal pool samamoodi hinnatud. Näiteks Aafrika Liidu Rahu ja Julgeolekunõukogu toonitas veel oma 2004. aasta juuli kokkusaamisel, et olenemata sellest, et olukord Darfuris on tõsine ja konflikt on toonud kaasa palju hukkunuid ja tuhanded inimesed on jäänud ilma oma kodudest, ei saa olukorda nimetada genotsiidiks<sup>105</sup>. See näitlikustab, et inimeste vastu suunatud kuritegude definitsioonid on üheselt paika panemata ning jätab väga suure ruumi improvisatsioonile.

### **3.2.2 Konflikti sekkumine Aafrika Liidu poolt**

Aafrika Liit on Darfuris valitsevasse konflikti sekkunud juba selle varajases staadiumis ning retoorikas on palju näiteid *janjaweedi* ning valitsusvägede tegevuse hukkamõistmisest seoses Darfuri elanike vastu suunatud vägivallaga. Nagu Aafrika Liidu Komisjoni esimees Alpha Oumar Konaré on tõdenud, on konflikt Darfuris liidu jaoks kõrgeimaks prioriteediks ning esimene suurem katsumus vastloodud Rahu ja

---

<sup>105</sup> Aafrika Liidu Rahu ja Julgeolekunõukogu otsus PSC/MIN/Comm.(XII), 4. juuli 2004, Addis Ababa, Etioopia

Julgeolekunõukogule<sup>106</sup>. Samuti toonitas ta, et Aafrika Liidul on oluliseim roll konflikti lahendamisel ning taoline väljendusviis tõestab Aafrika Liidu suhtumise ning prioriteetide üleminekut mittesekkumiselt mitte-ükskõiksuse suunas.

Konflikti osapoolte esimene kokkusaamine toimus Tšaadi eestvedamisel 2004. aasta märtsis. Koosviibimise tulemusena allkirjastasid konflikti osapooled N'Djamenas 8. aprillil 2004 humanitaar-relvarahu kokkuleppe, mille alusel pidid vaenupooled lõpetama vähemalt 45 päevaks sõjategevuse, vabastama kõik sõjavangid ning võimaldama humanitaarabil riiki siseneda<sup>107</sup>. Relvarahu kokkuleppes kinnipidamise üle järelevalve teostamiseks loodi relvarahu komisjon, kuhu kuulusid konflikti osapoolte esindajad, Aafrika Liidu vaatlejad, Tšaadi vahendajad ning Ameerika Ühendriikide ja Euroopa Liidu esindajad. Esimesel komisjoni koosviibimisel 2004. aasta juulis lepidi kokku Nigeeria ja Rwanda vägede sisseviimise Darfuri, et kaitsta Aafrika Liidu vaatlejate turvalisust piirkonnas. Sellega sai alguse Aafrika Liidu missioon Sudaanis (inglise keeles *African Union Mission in Sudan*, lühend AMIS). Kuna aga rahutused jätkusid ning relvarahust ei peetud kinni, täiendati ja suurendati mandaati 2004. aasta oktoobris, kui Aafrika Liidu sekkumine muutus rahuvalvemissiooniks. Missiooni ülesanneteks seati:

- 1) 8. aprill 2004 relvarahust kinnipidamise järgimine ning edasiste kokkulepeteni jõudmisele kaasa aitamine;
- 2) kindlustunde ning üldise stabiilsuse tõstmine Darfuris
- 3) humanitaarabi kohaletoimetamise ning põgenike kodudesse naasmise võimaldamine<sup>108</sup>.

---

<sup>106</sup> Aafrika Liidu Komisjoni esimehe raport konfliktisituatsioonide kohta Aafrikas, EX.CL/106(v), 25. juuni kuni 3. juuli 2004, Addis Ababa, Etioopia

<sup>107</sup> International Crisis Group raport nr 80, *Sudan: Now or Never in Darfur*, 23. mai 2004, Nairobi/Brüssel

<sup>108</sup> Aafrika Liidu Rahu ja Julgeolekunõukogu otsus PSC/PR/Comm.(XVII), 4, 20. oktoober 2004, Addis Ababa, Etioopia

Missiooni kestvus pidi algselt olema üks aasta, kuid jäeti võimalus missiooni pikendamiseks, nagu selleks hiljem ka vajadus tekkis. Lisaks ajutisele rahulepitamisele tegutses Aafrika Liit ka osapoolte lõpliku leppimiseni viimisega. Edasiste rahukõneluste eestvedajaks sai Nigeeria, kuid vaatamata 2005. aasta jaanuaris ning 2006. aasta mais allkirjastatud relvarahudele jätkusid kokkupõrked riigis, sest kõik konflikti osapooled ei olnud nõus lepingut allkirjastama.

Nagu AMIS mandaadist võib järeldada, ei olnud missiooni esmane eesmärk mitte inimelude kaitsmine vaid relvarahust kinnipidamine ning olukorra vaatlemine. Sellest olenemata on retoorikas viidatud palju sellele, et Aafrika Liit võtab missiooniga endale kohustuse tagada Darfuri elanikele inimväärne elu ning lõpetada massilised tapmised, vägistamised, riigist välja saatmised ning muud piinamised. Põhjus, miks Aafrika Liit ei ole AMIS-ele andnud õigused tegeleda ka inimõiguste kaitsmisega, on Sudaani valitsuse vastav keeld, väites, et tsiviilelanike kaitsmise kohustus on Sudaani valitsusel<sup>109</sup>. Vastavalt sellele on AMIS vägedel õigus kaitsta kohalikke vaid otsese ohuga nende vahetusümbruses<sup>110</sup>.

Põhjuseid, miks Aafrika Liit võttis initsiatiivi Darfuri konflikti osapoolte lepitamiseks ning olukorra lahendamiseks, võib tinglikult liigitada kolmeks. Esiteks pidi Aafrika Liit oluliseks kaitsta tsiviilelanikke äärmuslike inimõiguste rikkumiste eest, näidates sellega üles liidu suutlikust viia ellu selle põhikirjas sätestatud eesmärgid ning põhimõtteid. Sellega üritati selgesti erineda organisatsiooni eelkäija, Aafrika Ühtsuse Organisatsiooni suhtumisest riigi siseasjadesse sekkumise õigustatuse osas olukorras, kus toimuvad massilised inimõiguste rikkumised. AMIS läbiviimisega näitlikustati, et organisatsiooni meelestatus on liikunud mittesekkumiselt mitteükskõiksuse suunas (inglise keeles *non-indifference*). Lisaks sellele oli Aafrika Liit üks väheseid jõude, kes sai midagi ette võtta, sest Sudaani valitsus lubas vaid Aafrika Liidul konflikti sekkuda, põhjendades

---

<sup>109</sup> Aafrika Liidu Rahu ja Julgeolekunõukogu otsus PSC/PR/Comm.(XVII), 20. oktoober 2004, Addis Ababa, Etioopia

<sup>110</sup> *Ibid*

sedä väitega, et Aafrika probleemidele peaks leidma Aafrika moodi lahendused<sup>111</sup>. Sellest tulenevalt võimaldati sekkumine Darfuri vaid Aafrika Liidule. Kolmandaks võttis Aafrika Liit initsiatiivi enda kätte, kuna ÜRO Julgeolekunõukogu liikmed ei jõudnud sekkumiseks vajaliku mandaadi väljaandmises üksmeelele.

Mandaadi saamise ebaõnnestumise taga oli asjaolu, et ÜRO Julgeolekunõukogu alaline liige Hiina on Sudaani valitsuse oluline koostööpartner, mistõttu Hiina sootuks toetas Sudaani valitsust. Kuna Sudaani valitsus ei lubanud ÜRO vägedel riiki sekkuda ning ÜRO Julgeolekunõukogul ei õnnestunud sekkumiseks vajalikku mandaati välja anda, kehtestas ÜRO Julgeolekunõukogu mitmeid resolutsioone, milles mõisteti hukka Sudaani valitsuse poolt juhitud *janjaweedi* vägede tegevust Darfuri elanike suunas ja toetati Aafrika Liidu tegevust Darfuris. ÜRO Julgeolekunõukogul õnnestus viimaks 31. juulil 2007 välja anda resolutsioon 1769, millega algatati erakordne hübriidmissioon, milles osalesid üheskoos ÜRO ja Aafrika Liidu väed. Et ühisvägede koondamisega kulus aega, pidi Aafrika Liit oma AMIS mandaati pikendama kuni 2007. aasta lõpuni. 2008. aasta jaanuaris alguse saanud missiooni nimeks sai Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni ja Aafrika Liidu hübriidoperatsioon Darfuris (inglise keeles *African Union – United Nations Hybrid Operation in Darfur*, lühend UNAMID). Mandaadis sätestati UNAMID-i eesmärkideks organisatoorselt poolelt missioonil osalevate inimeste ja varustuse kaitse ning nende liikumisvabaduse ning julgeoleku tagamine. Samuti on eesmärkideks Darfuri Rahuleppest kinnipidamise jälgimine, lepingu rikkumise ning relvastatud rünnakute tekkimise takistamine ning kaitsta tsiviilelanikke nii, et see ei kahjustaks Sudaani valitsust<sup>112</sup>. UNAMID missioon pole tänaseni lõpule viidud.

### **3.2.3 Missiooni tulemus ning hinnang Aafrika Liidu tegevusele**

Kuna Sudaani valitsus ei lubanud teistel rahvusvahelistel üksustel riiki siseneda ning konflikti lahendamise otseselt tegeleda, mängis Aafrika Liidu tegevus Darfuris olukorra lõpetamise osas olulist rolli. Aafrika Liit oli rahukõneluste eestvedaja ning mis

---

<sup>111</sup> Aafrika Liidu Komisjoni esimehe raport olukorra kohta Sudaanis (kriis Darfuris), PSC/PR/2(V), 13, 13. aprill 2004, Addis Ababa, Etioopia

<sup>112</sup> ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsioon 1769, 31. juuli 2007

Darfuri konflikti puhul eriti oluline, andis pidevalt teada relvarahu rikkumistest ning kokkupõrgetega seotud ohvritest. AMIS nägi palju vaeva, et parandada põgenike elu laagrites ning lahendada diplomaatistelt konflikti osapoolte vahelised arusaamatused. Kahjuks ei kandnud need pingutused aga vilja, sest rahutused riigis jätkusid, mistõttu olid kodudest sunnitud lahkuma veel suuremal hulgal inimesi.

Aafrika Liit jõudis otsusele sekkumise vajalikkusest Darfuri piirkonda suhteliselt kiiresti. Kui N'Djamena humanitaar- relvarahu kokkulepe allkirjastati 2004. aasta märtsis, siis vahetult pärast seda moodustas Aafrika Liit leppest kinnipidamise kontrollimiseks vastava komisjoni. Suvekuud aga näitasid, et pelgalt lepingust kinnipidamise üle kontrolli teostamisest ei piisa, sest jätkusid kokkupõrked konflikti osapoolte vahel. Sellest tulenevalt andis Aafrika Liit 2004. aasta oktoobris välja mandaadi rahuvalvajate sisseviimiseks riiki. Aafrika Liidu vägede sisseviimise ajaks oli otsene konflikt Darfuris kestnud juba poolteist aastat, kuid Aafrika Liidu sekkumine oli siiski oluline, kuna ÜRO ei suutnud sekkumiseks vajaminevat mandaati kuni 2007. aasta suveni väljastada. Seega oli Aafrika Liidu sekkumine Darfuri elanike jaoks ainuke päästetee.

Missiooni esimeseks ülesandeks oli jälgida 2004. aasta 8. aprillil sõlmitud humanitaar-relvarahust kinnipidamist ning edasiste lepitamist soodustavate kokkulepete sõlmimist. Selles osas tegi AMIS küll jõupingutusi, suutes nii mitmelgi korral konflikti osapooled kokku kutsuda, kuid siiski ei suudetud veenda kõiki konflikti osapooli lepingu allkirjastamisele. Kuna kõik osapooled ei olnud valmis relvarahu kokkuleppeid allkirjastama ning jätkusid rünnakud tsiviilelanike vastu, ei suutnud AMIS täita ka oma teist eesmärki, luua stabiilne ning turvaline keskkond Darfuri piirkonnas. Samuti ei suudetud luua soodsaid tingimusi humanitaarabi pakkuvate üksuste sisseviimiseks riiki, mistõttu aeglustus põgenike naasmine oma kodudesse. Aafrika Liidu suutmatust tagada rahu ja stabiilsus Darfuri piirkonnas näitab ka asjaolu, et missiooni mandaati oli vaja pidevalt uuendada ning täiendada, sest olukord riigis oli niivõrd ebastabiilne. Sellest tulenevalt ei suutnud Aafrika Liit adekvaatselt hinnata konflikti ulatust ning kriisi lõpetamiseks vajaminevaid meetmeid. Aafrika Liidu läbikukkumise põhjustena tuuakse



välja ebapädeva suuruse ning varustusega väeosad, treenituse ning efektiivse juhtimise puudumise ja puudus poliitiline tahe sekkuda otsustavalt Darfuri konflikti.

Samas näitab ajalugu, et konfliktile ei ole suudetud leida lõpliku lahendust ka siis, kui rahuvalvajate vägesid on ÜROga koostöös suurendatud ning materiaalselt on rohkem võimalusi<sup>113</sup>. UNAMID missiooni ei ole tänaseks päevaks jõutud lõpuni viia. Darfuri konflikti sekkumine näitab, et suurte kriiside lahendamiseks on vaja laiapõhjalist koostööd, poliitilist tahet ning materiaalseid vahendeid otsustavaks sekkumiseks. Tuleb hinnata adekvaatselt vajaliku sekkumise ulatust, mis vastaks olukorra tõsidusele ning tooks kaasa soovitud tagajärgi.

### **3.3 Somaalia**

Somaalia on riik Ida-Aafrikas, mis on ümbritsetud läänest Etioopia, edelast Keenia ning idast India ookeaniga. Somaalias on ligikaudu 10 miljonit elanikku, kellest valdav osa (85%) kuulub somaali etnilisse gruppi ning ülejäänud 15% on bantud. Riigis räägitakse ametlike keeltena somaalia ning araabia keelt, kuid levinud on ka itaalia ja inglise keeles kõnelemine. Itaalia ja inglise keele levik on tingitud riigi kuulumisest Itaalia ja Suurbritannia koloniaalvaldusesse kuni 1960ndate aastateni. Suurbritanniale kuulus kuni 26. juunini Briti Somaalimaa ning Itaaliale kuni sama aasta 1. juulini 1960 Somaalia Vabariik. Kui Itaalia valduses olnud Somaalia osa iseseisvus, otsustasid kaks piirkond ühineda ning moodustada tervikliku riigi – Somaalia Vabariigi. Põliselanikud on valdavalt koondunud riigi põhja ossa ning etnilised vähemused lõunasse.<sup>114</sup>

Somaalia riigijuhtimine on olnud autoritaarne juba riigi loomisest. 1969. aastal sai riigipöörde tulemusel võimule Mohamed Siad Barre, kelle valitsemisaja lõpuni 1991. aastal valitses riigis autoritaarne sotsialism. Valdavalt riiki lõunaosas toimuvasse inimkatastroofi sekkusid ÜRO jõud, kes viisid paari aasta jooksul läbi mitu rahutagamissiooni ning Ameerika Ühendriigid, kes soovis läbi sõjalise abi aidata kaasa stabiilse olukorra loomisele, mis oleks hõlpsustanud humanitaarkatastroofide

---

<sup>113</sup> Powell 2005: 35

<sup>114</sup> Central Intelligence Agency ametlik kodulehekülg, URL (viimati külastatud mais 2014) <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>

ärahooldmist. 2000. aasta alguses suudeti luua ajutine rahvuslik valitsus, mis muutus 2004. aastal ajutiseks föderaalvalitsuseks. Nimetatud asutuste loomise eesmärk oli taastada riigi juhtivaid institutsioone, mis võimaldaksid riigil uuesti efektiivselt toimida.

115

### 3.3.1 Konflikti taust

Somaalia riigikorraldus on olnud alates selle loomisest autoritaarne, mistõttu vallandus 1991. aastal pärast president Barre kukutamist riigis täielik anarhia. Aastatel 1969 kuni 1991 võimul olnud president Barre kukutamiseks suutsid end ühendada riigi põhja ja lõunaosa klannid, kuid pärast keskvalitsuse kukutamist soovisid kõik oma võimu näidata. Seetõttu tekkisid riigis väikesed üksused, kes end rahvusvahelise tunnustusega iseseisvaks kuulutasid. Konfliktid ja keskvalitsuse puudumine viisid riigi kodusõjani. Olukord riigis oli keskvalitsuse puudumise tõttu niivõrd ebastabiilne, et ÜRO otsustas viia riiki oma väed rahumeelsema keskkonna saavutamiseks. Kuna situatsioon Lõuna-Somaalias oli eriti katastroofiline, viidi seal 1992. aastast kuni 1995. aastani läbi ÜRO missioonid UNOSOM I (ÜRO operatsioon Somaalias I, inglise keeles *United Nations Operation in Somalia I*) ja UNOSOM II (ÜRO operatsioon Somaalias II, inglise keeles *United Nations Operation in Somalia II*), millele lisaks olid olukorra stabiliseerimiseks ühinenud Ameerika Ühendriikide üksused. Nimetatud missioonid olid edukad, sest suudeti luua piisavalt turvaline keskkond humanitaaroperatsioonide läbiviimiseks.<sup>116</sup>

Olukord riigi põhjaosas oli aga murettekitav. Pärast Barre kukutamist 1991. aastal oli põhjaosas kogunud jõudu Mohamed Farah Aideedi ning Ali Mahdli Mohamedi väed, kes muuhulgas kuulutasid välja ka oma riigid – Puntlandi ja Somaalimaa. Aideed nägi aga ÜRO missioonides ohtu enda võimule, mistõttu korraldasid tema väed rünnakuid UNOSOM-i üksuste vastu. 1993. aastal aset leidnud kokkupõrgetes hukkus 19 Ameerika sõjaväelast ning tuhandeid somaallasi<sup>117</sup>. ÜRO viis oma väed riigist välja 1995. aastal.

---

<sup>115</sup> Central Intelligence Agency ametlik kodulehekül, URL (viimati külastatud mais 2014) <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>

<sup>116</sup> AMISOM ametlik kodulehekül, URL (viimati külastatud mais 2014) <http://amisom-au.org/>

<sup>117</sup> *Ibid*

2000. aastal suudeti Somaalia Rahvuslikul Rahukonverentsil (inglise keeles *Somalia National Peace Conference*) luua rahvusvaheliselt tunnustatud Rahvuslik Üleminekuvalitsus (inglise keeles *Transitional National Government*), mille kaudu üritati luua riigi taastamiseks rahvuslikke institutsioone. 2004. aastaks moodustati Keenia valitsuse ning Ida-Aafrika kaubandusühenduse nimega Valitsustevaheline Arengumet (inglise keeles *Intergovernmental Authority on Development*, lühend IGAD) eestvedamisel Föderaalne Üleminekuvalitsus (inglise keeles *Transitional Federal Government*, lühend TFG)<sup>118</sup>. IGAD on 8 riigist koosnev Ida-Aafrika kaubandusühendus, kuhu kuuluvad Sudaan, Eritrea, Lõuna-Sudaan, Etioopia, Djibouti, Uganda, Keenia ning Somaalia. Organisatsiooni eesmärgiks on tagada arengu ja keskkonna kontroll. Lisaks üleminekuvalitsuse loomisele aidati oktoobris 2004 läbi viia presidendivalimised, mille võitis Abdullahi Yusuf Ahmed<sup>119</sup>. 2006. aasta lõpuks oli hoogustunud rühmituse nimeta Islami Kohtute Liit (inglise keeles *Islamic Courts Union*, lühend ICU) tegevus Lõuna-Somaalias ning nende kontrolli all olid olulisemad linnad, nende hulgas ka pealinn Mogadishu. 2006. aasta lõpul suutsid TFG ning Etioopia väed taastada üleminekuvalitsuse võimu pealinna üle, kuid pärast lüüasaamist killustus ICU väikesteks rühmitusteks, kellest kõige ohtlikumaks kujunes Al-Shabaab. Konflikti lõpetamiseks ning Al-Shabaabi vägede ohjeldamiseks otsustas Aafrika Liidu Rahu ja Julgeolekunõukogu alustada missiooni Somaalias.

ÜRO humanitaarkoordinaator Mark Bowden on juhtinud korduvalt üldsuse tähelepanu katastroofilisele olukorrale Somaalias. Riigis on alates 1991. aastast valitsenud anarhia, mis kahjustab mitmest aspektist elanike heaolu. Esiteks ei ole riigis välja kujunenud riiklikud kaitse- ja julgeolekumehhanismid, riigi majandus ning sellest tulenevalt ka elatustase on madalseisus ning klannidevahelised konfliktid on riigi viinud olukorrani, kus igapäevaselt vajab 3,6 miljonit kohalikku humanitaarset abi<sup>120</sup>. Olukorra teeb veelgi keerulisemaks mitmeid hooaegasid kestnud põud, mis muudab toidu kättesaadavuse problemaatiliseks. Kriis on viinud intensiivsete klannidevaheliste võitlusteni, mis on

---

<sup>118</sup> Central Intelligence Agency ametlik kodulehekülg, URL (viimati külastatud mais 2014) <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>

<sup>119</sup> *Ibid*

<sup>120</sup> Nash, K.L. 2010. Responsibility to Protect: Evolution and Viability, lk 47

päädinud ka rünnakutega humanitaarüksuste vastu. Tõsisele olukorrale on mitmel korral juhtinud üldsuse tähelepanu ka Aafrika Liidu Rahu ja Julgeolekunõukogu, kes on väljendanud oma muret seoses pikaajalise konfliktiga Somaalias, mis on toonud kaasa raskeid humanitaarseid tagajärgi ning relvarühmituste aktiivne tegevus on süvendanud konflikti tõsidust. Aafrika Liit on avaldanud toetust IGAD-i tegevusele ning tunnustanud selle edusamme konflikti lahendamisel<sup>121</sup>.

Rahvusvaheliste suhete uurijad on leidnud, et olukord Somaalias vastab täielikult vastutus kaitsta põhimõtte eeldustele, kuna „kui elanikkond vaevleb tõsiste kannatuste käes, mis on tingitud riigisisest sõjast, mässust, repressioonist või riigi läbikukkumisest, ning vaatluse all olev riik ei soovi või ei suuda seda peatada või ära hoida, jääb mittesekkumise põhimõtte alla vastutusele kaitsta põhimõttele<sup>122</sup>“. Riigis valitseb kodusõda ning riik on olnud läbi kukkunud alates president Barre kukutamisest 1991. aastal. Samuti õigustab olukorda sekkumist Aafrika Liidu dokumentatsioon, kuna Somaalia Üleminekuvalitsus esitas Aafrika Liidule abipalve, et need sekkuksid olukorra lahendamiseks riiki militaarselt. See tagab Aafrika Liidule õiguse teostada interventsiooni vastavalt Aafrika Liidu aluslepingu artiklile 4(j).

### 3.3.2 Aafrika Liidu tegevus

Aafrika Liidu Rahu ja Julgeolekunõukogu tegi otsuse alustada Aafrika Liidu missiooni Somaalias (inglise keeles *African Union Mission in Somalia*, lühend AMISOM) 2007. aasta jaanuaris. Missiooni pikkuseks oli algselt määratud 6 kuud alates otsuse langetamisest. AMISOM-i mandaat oli antud kolmel eesmärgil:

- 1) toetada Föderaalset Üleminekuvalitsuse tegevust olukorra stabiliseerimisel ning dialoogi ja leppimise edendamisel;
- 2) hõlbustada humanitaarabi andmist ning;

---

<sup>121</sup> Aafrika Liidu Rahu ja Julgeolekunõukogu otsus PSC/AHG/Comm(X), 25.mai 2004, Addis Ababa, Etioopia

<sup>122</sup> Rahvusvahelise Interventsiooni ja Suveräänsuse Komisjoni raport „Vastutus kaitsta“, artikkel XI(1), avaldatud 2001

3) luua soodustavaid tingimusi pikaajaliseks stabiliseerumiseks, taastamiseks ning arenguks Somaalias<sup>123</sup>.

Sellest tulenevalt on AMISOM-i ülesanneteks leppimise ning dialoogi toimumise toetamine, kaitsta üleminekuasutusi nende funktsiooni elluviimisel, toetada Rahvusliku Julgeoleku ja Stabiliseerimise Plaani täideviimist Somaalias, pakkuda vahendeid desarmeerimiseks ning olukorra stabiliseerimiseks, analüüsida julgeolekuolukorda riigis, lihtsustada humanitaaroperatsioonide läbiviimist ning kaitsta missioonil osalevat personali, rajatisi ning relvi<sup>124</sup>. AMISOM on alates selle loomisest saanud mandaadi ka ÜRO Julgeolekunõukogult, erinedes juriidilises mõttes missioonidest Burundis ning Darfuris. AMISOM-i mandaadis on ka kirjas, et AMISOM on lühiajaline ning selle võtab pärast 6 kuud üle ÜRO operatsioon<sup>125</sup>. Rahuprotsess on aga veninud aastate pikkuseks, mistõttu on AMISOM-i mandaati korduvalt pikendatud.

Kui mandaadi järgi pidi olema AMISOM-i vägede suurus 8000 inimest<sup>126</sup>, siis 2009. aastaks suudeti saavutada kuni 2012. aastanu maksimaalne koosseis- 4300 sõdurit, mis oli vaid ligikaudu 50% mandaadiga ettenähtud vajalikust personalist<sup>127</sup>. Aafrika Liidu liikmesriikidel puudus poliitiline tahe riiki sekkuda ning ainukesed missioonile kaasaaitavad riigid olid Uganda ja Burundi. Samuti puudus tahe ka ÜRO-l, kes 2007. aastal vähendas oma hindamisgrupi koosseisu, kuna leidis, et olukord riigis pole piisavalt stabiilne ÜRO rahuvalvajate riiki saatmiseks. ÜRO muutus olukorra suhtes positiivsemaks pärast 2008. aastal allkirjastatud Djibouti kokkuleppe allkirjastamist, kui käis välja idee rahvusvahelise operatsiooni loomiseks, mille ideed toetas 54 riiki, millest vaid 14 lubasid aidata finantsvahenditega ning keegi ei olnud nõus oma vägede osalemisega missioonil<sup>128</sup>. Mandaadis ette nähtud vägede arv suudeti saavutada alles 2012. aastal, kui ÜRO suurendas oma vägede arvu seoses jätkuvate kokkupõrgetega

---

<sup>123</sup> Aafrika Liidu Rahu ja Julgeolekunõukogu otsus PSC/PR/Comm(LXIX), 8, 19.jaanuar 2007, Addis Ababa, Etioopia

<sup>124</sup> *Ibid*, 8

<sup>125</sup> *Ibid*, 14

<sup>126</sup> *Ibid*, 9

<sup>127</sup> Nash 2010: 50

<sup>128</sup> *Ibid*, lk 50

Somaalias. 2010. aasta alguseks oli AMISOM suutnud stabiliseerida olukorra mitmetes piirkondades Mogadishu ümbruses, kuid suurimad edusammud seisis ees 2011. ja 2012. aastal. 2011. aastal suutis AMISOM ning Somaalia Rahvuslikud Julgeolekujõud (inglise keeles *Somali National Security Forces*) kukutada sõjalise rühmituse al-Shabaabi võimu pealinnas. Rühmitus oli kuritarvitanud oma võimu linnas juba aastaid ning võimu ülevõtmine AMISOMi vägede poolt tähendas Somaalia Üleminekuvalitsusele suuremat tegutsemisvabadust oma kodanike kaitsmiseks. Teine edusamm oli sadamalinna Kismayo tagasi vallutamine al-Shabaabi vägede käest septembris 2012, kuna just selle linna kaudu kogus rühmitus endale varustust ja jõudu.

Kuigi al-Shabaabi võimu kaotamine nii pealinnas kui sadamalinnas on riigi julgeoleku ning stabiilsuse huvides äärmiselt olulised edusammud, omab nimetatud rühmitus siiski jätkuvalt väga suurt võimu maapiirkondades. Al-Shabaabi väed on koondunud riigi põhjaossa, ohustades Somaalimaad ning Puntlandi. Tänapäevaks ei ole AMISOM missioon veel lõppenud.

### **3.3.3 Missiooni tulemus ning hinnang Aafrika Liidu tegevusele**

AMISOM-i missiooni läbiviimiseks vastuvõetud mandaat oli arvestades asjade edasist käiku väga ambitsioonikas. Nagu mandaadi pidevast pikendamisest võib järeldada, ei ole AMISOM suutnud oma eesmärgi täita. AMISOM-i missioon oli juba eos hukule määratud, sest Aafrika Liit ei suutnud missiooni kaasata piisavalt vägesid, hõivates vaid umbes 50% mandaadi ulatusest. See oli aga selgelt ebapiisav klannidevahelise võitluse lõpetamiseks, kellest kõige ohtlikum oli radikaalne islamistlik ICU rühmitus al-Shabaab. Rahvusvaheline kogukond asetas AMISOM-i missioonil osalenud sõdurid ning muu personali väga keerulisse olukorda, lubades esmalt neid igakülgsest toetada ning ka hiljem riiki lisavägesid viia, kuid olukorra kehvenedes löödi araks ning astuti oma lubadustest tagasi. Samuti oli probleemiks see, et kohalikud Somaalia elanikud olid kaotanud oma usalduse AMISOM-i vägede vastu, sest leiti, et missiooni motiivid võivad olla tegelikult teised kui mandaadis kirjeldatud<sup>129</sup>.

---

<sup>129</sup> Nash 2010: 51

Vaadeldes seda, kuivõrd õnnestunult suutis Aafrika Liit olukorda Somaalias sekkuda, torkab silma asjaolu, et riigis valitses anarhia juba 1991. aastast alates, mis oleks võinud olla ohumärk ka juba Aafrika Liidu eelkäija Aafrika Ühtsuse Organisatsiooni jaoks. Aafrika Liit otsustas konflikti sekkuda alles siis, kui ICU rühmituse tegevus aktiveerus, kujutades sellega selget otsest ohtu Somaalia elanikele. Lähtuvalt Aafrika Liidu rahu ja julgeoleku arhitektuurist ning ÜRO poolt kinnitatud ICC „Vastutus kaitsta“ raportist oleks olnud kõige mõistlikum panustada enim ennekõike konfliktiennetusse, mille puhul lootis aga Aafrika Liit paljuski IGAD vägedele. Seega oleks autori hinnangul suutnud suurem panus konfliktiennetusse ära hoida ICU ning al-Shabaabi vägede mõjuvõimu suurenemise ning vajaduse viia oma väed riiki sisse. Sellest tulenevalt on märkimisväärne, et kuigi konflikti juured ulatuvad 1991. aastasse, sekkuti alles 2007. aastal ning 2014. aastaks ei ole suudetud saavutada niivõrd rahuldav olukord, mis võimaldaks lõpetada AMISOM missiooni Somaalias.

Mis puudutab aga mandaadi täitmist, siis ka selle osas on põhjust olla AMISOM-i tegevuse suhtes skeptiline. Esiteks ei suudetud adekvaatselt hinnata otsustavaks sekkumiseks vajaminevate vägede suurust, mistõttu tuli Aafrika Liidul pidevalt mandaat üle vaadata ning uuendada. Samuti näitab mandaadi pidev uuendamine seda, et mandaadis toodud missiooni eesmärgi ei ole suudetud ettenähtud ajaperioodi jooksul täita, mistõttu tuleb sekkumiseks vajaminevat luba uuendada. Missiooni esimene eesmärk oli üleminekuvalitsuse tegevuse toetamine, mida võib üldistatult nimetada õnnestunuks. Al-Shabaabi vägede väljaheitmine pealinnast ja teistest olulisematest linnadest võttis küll aega, kuid kui see 2012. aastaks õnnestus, soodustas see Üleminekuvalitsuse tööd ning võimaldas valitsusel paremini koordineerida rahvusvaheliste sekkujate tegevust olukorra parandamisel riigis. Teine missiooni eesmärk oli humanitaarabi kättesaadavuse hõlbustamine, mille täitmisega oli aga märksa suuremaid probleeme. Peamiseks takistuseks oli, et kuna olukord riigis oli veel aastaid pärast AMISOM-i vägede sisseviimist riiki väga ebastabiilne, keeldusid nii ÜRO kui ka teised rahvusvahelised organisatsioonid oma töötajaid riiki saatmast, mistõttu viibis ka humanitaarabi kättesaadavuse võimaldamine kriisis kannatada saanud inimestele. Mis puudutab aga kolmandat eesmärki, pikaajalise stabiilsuse loomist, siis autori hinnangul ei saa seda täidetuks nimetada. Kuigi 2012. aastaks on al-Shabaabi

rühmituse väed pealinnast ning olulisest sadamalinnast eemale aetud, on nimetatud rühmitus siiski riigi teistes piirkondades tegutsev ning kuna rühmitust seostatakse al-Qaedaga, võib selle tegevus ootamatult hoogustuda. Kuna AMISOM-i missioon on tänini aktiivne ning mandaadis loetletud eesmärkideni ei ole jõutud, ei saa seda operatsiooni ka õnnestunuks nimetada.

Missiooni peamisteks puudujääkideks võib tuua inimvahendite, varustuse finantsvahendite ja poliitilise tahte puudumise. Kuigi luba sekkumiseks anti juba 2007. aastal, suudeti mandaadis toodud vägede suurus saavutada alles 2012. aastaks, kui al-Shabaabi tegevust oli suudetud AMISOM-i vägede poolt piirata. Väeosade piiratuse taga on esiteks Aafrika Liidu liikmesriikide poliitilise tahte puudumine ning samuti teiste rahvusvaheliste organisatsioonide hoidmine interventsioonist. Need aspektid toovad endaga kaasa nii inim- kui materiaalsete ressursside puudujäägi.

Märkimisväärne on aga asjaolu, et Aafrika Liidu missioon Somaalias on ainulaadne seetõttu, et Aafrika Liit üritab seda läbi viia iseseisvalt. Kui näiteks Darfuri ning Burundi kriiside lõplikuks lahendamiseks vajati rahvusvahelise kogukonna, antud juhul ÜRO sekkumist, siis Somaalia puhul ei ole ÜRO veel kriisi otseselt sekkunud. See, et AMISOM-i väed on jätkuvalt riigis, näitab Aafrika Liidu pühendumust ning järjekindlust oma eesmärkide elluviimisel. Liidul on küll vähe ressursse iseseisvaks konfliktilahendamiseks riigis, kuid välismaailma kaasabiga on suudetud üles ehitada elutähtsad riiklikud institutsioonid, mis on hädavajalikud riigi efektiivsele toimimisele kaasaaitamisel<sup>130</sup>.

### **3.4 Komoori saared**

Komoori saared koosnevad kolmest saarest – Grande Comore, Anjouan ja Mohéli, mis kokku moodustavad Komoori Liidu. Komoori saarestikku kuulub ka neljas saar nimega Mayotte, kuid viimane Komoori Liidu ei kuulu. Alates 19. sajandist kuni 1975. aastani olid kõik neli saart Prantsuse kolooniad, kuid siis toimus referendum, mille tulemusena kuulutasid Grande Comore, Anjouan ja Mohéli end iseseisvaks. Mayotte saar on tänini

---

<sup>130</sup> Back, Irit. 2012. The African Union in Somalia: African Solutions to African Problems?. Tel Aviv Notes, vol 6(20), lk 4-5



Prantsuse ülemeredepartemang. Komoorid asuvad Lõuna-Aafrikas Mosambiigi väina põhjaosas ning kolm saart kokku moodustavad pindalalt kolmanda väikseima riigi Aafrikas. 2000 km<sup>2</sup> suuruses riigis elab kolmel saarel kokku ligikaudu 770 000 inimest. Riik on religioosselt ühtne – 98% elanikest on sunni moslemid ning ülejäänud 2% moodustavad rooma katoliiklased. Riigikeeltena kõneletakse araabia ning koloniaalajaloo tõttu ka prantsuse keelt<sup>131</sup>. Alates riigi iseseisvumisest 1975. aastal on seal toimunud mitukümmend relvastatud riigipööret või riigipöörde kaitset, mille põhjuseks on kolme saare vaheline võimuvõitlus, sest teisi saari pahandab, et enamus otsustamisest on koondunud Grand Comore kätte<sup>132</sup>.

### 3.4.1 Konflikti taust

Erimeelsused ja võimuvõitlus kolme Komoori saare vahel viisid Anjouani ja Mohéli saarte iseseisvuse väljakuulutamiseni 1997. aastal<sup>133</sup>, mida ei tunnustanud ei Komoori valitsus ega rahvusvaheline üldsus. Probleemi lahendamiseks allkirjastati 2001. aastal Aafrika Ühtsuse Organisatsiooni eestvedamisel Antananarivo kokkulepe, millega suurendati detsentraliseeritust riigis, et vähendada saarte sõltuvust Grande Comorest. Kokkuleppe tulemusena loodi igale saarele presidendi, parlamendi ning kohaliku omavalitsuse institutsioonid. Komoori Liitu juhib liidu president, kes roteerub iga nelja aasta järel liidu saarte vahel. Sellest tulenevalt sai Komooridest alates 2001. aastast föderatsioon. Olenemata saartele suurema omategevuse lubamise ning õiguste suurendamise, jätkusid separatistlikud liikumised ning rahutused saartel, eriti Anjouanil<sup>134</sup>. Rahutuste taga Anjouani saarel oli 2003. aastal sõlmitud liidu tulude jagamise kokkulepe. Sellest tulenevalt pidid kõik liidu saared andma teatud protsendi oma sissetulekust liidu eelarvesse, mis oli aga vastuvõetamatu Anjouanile, kuna too oli liidu rikkaim saar, olles ainuke, kellele on süvaveesadam, kontrollides sellega liidu väliskaubandust<sup>135</sup>. Anjouan ei soovinud oma soodsast majanduslikust positsioonist

---

<sup>131</sup> Svensson 2008: 12-13

<sup>132</sup> *Ibid*, lk 13

<sup>133</sup> Central Intelligence Agency ametlik kodulehekülg, URL (viimati külastatud mais 2014) <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>

<sup>134</sup> Svensson 2008: 13-14

<sup>135</sup> *Ibid*, lk 13-14

loobuda. Lähtuvalt sellest on saartevaheliste konfliktide üheks allikaks majanduslikud erimeelsused.

Kuuldused, et kõik liidu saared ei pea korrektselt majandustulu jagamise kokkuleppest kinni, muutis olukorra 2006. aastal toimunud liidu presidendivalimiste valguses ebastabiilseks. Vaatamata sellele toimusid valimised plaanipäraselt – võitis Ahmed Abdallah Anjouanilt ning valimised nimetati demokraatlikeks. Olukord muutus aga ärevaks seoses 2007. aasta kohalike presidendivalimistega, mille eel otsustas konstitutsioonikohus, et Anjouani president Mohamed Bacar peaks tagasi astuma. Kohtuotsuse põhjuseks oli asjaolu, et Bacar sai 2001. aastal võimule riigipöörde tulemusena ning ta positsioon on seega ebaseaduslik. Bacar ei nõustunud oma positsioonist loobuma, mistõttu algasid saarel rahutused. Olukorra muutis ärevamaks Komoori valitsuse tegevus püüda Bacar võimult kukutada. Vaatamata rahutustele toimusid valimised Anjouanil plaanipäraselt ning kuulutas Bacar end 90% poolthääletega presidendivalimiste võitjaks. Nii Komoori Liidu valitsus kui Aafrika Liit vaidlustasid valimiste tulemused. 2007. aasta oktoobris otsustas Aafrika Liidu Rahu ja Julgeolekunõukogu kehtestada sanktsioonid nii Anjouani saarele kui sihipäraselt Bacarile. Sanktsioonid nägid ette keeldu Aafrika Liidu liikmesriikidel lubada siseneda oma territooriumile või lubada oma territooriumile Anjouani aluseid, kõik liikmesriigid pidid külmutama oma vara Anjouani saarel, „mis takistavad lepitusprotsessi ja kujutavad endast ohtu Komoori rahule ja julgeolekule“<sup>136</sup>. Samuti jälgiti Anjouanile minevat ning sealt tulevat transporti, et tagada see, et keegi ei varustaks ebaseaduslikku võimu Anjouani saarel. Sanktsioonid kujunesid aga ebaefektiivseks ning 2008. aasta alguses palus Komoori Liidu valitsus Aafrika Liidult abi, et taastada kontroll Anjouani saare üle<sup>137</sup>.

### **3.4.2 Aafrika Liidu tegevus**

Nagu ennist mainitud, on Aafrika Liit olnud olukorraga Komoori saartel olnud seotud juba konfliktide varasest staadiumist alates. Kui Anjouan ja Mohéli kuulutasid end

---

<sup>136</sup> Aafrika Liidu Rahu ja Julgeolekunõukogu otsus PSC/PR/Comm(XCV), 10. oktoober 2007, Addis Ababa, Etioopia

<sup>137</sup> Svensson 2008: 14

1997. aastal iseseisvateks riikideks, mida ei tunnustanud keegi, alustas Aafrika Liidu eelkäija Aafrika Ühtsuse Organisatsioon endapoolset panustamist situatsiooni lahendamisesse. 2001. aastal allkirjastati Aafrika Ühtsuse Organisatsiooni eestvedamisel Antananarivo kokkulepe, millega alustati võimu detsentraliseerimist ning pandi alus Komoori föderatsiooni loomisele.

Kuna Komoori saartel toimuvad valimised võimu detsentraliseerimise tõttu sageli ning need on enamasti toonud kaasa rahutusi, on Aafrika Liit viinud oma sõjalisi jõude Komoori saartele olukorra kontrollimiseks. Esimest korda tehti seda 2004. aastal, kui toimusid nii kohalikud kui liidu assamblee valimised. Olukorra jälgimiseks andis Aafrika Liit välja mandaadi vaatlusmissiooniks (inglise keeles *African Union Observer Mission in Comoros*). Missioonil osales 39 sõjalist vaatlejat neljakuulise mandaadiga<sup>138</sup>. Vaatamata väiksematele ärevustele Anjouanil möödusid valimised rahulikult.

Järgmised valimised toimusid 2006. aastal, mil Komoori Liidu valitsus palus taaskord Aafrika Liidult abi monotoorimaks presidendivalimiste läbiviimist. Valimisteagset olukorda pingestasid väited, et mõned Komoori saared ei ole pidanud korrektselt kinni tulude jagamise mehhanismiga kaasnevatest kohustustest. Olukorra stabiliseerimiseks ning valimiste demokraatliku toimimise üle järelevalve teostamiseks otsustas Aafrika Liidu Rahu ja Julgeolekunõukogu alustada missiooni Aafrika Liidu toetusmissioon Komoori valimistel (inglise keeles *African Union Mission for Support to the Elections in Comoros*, lühend AMISEC). Seekord oli missioon märksa suurem kui eelmine kord – missioonil osales ligikaudu 500 militaar- ja tsiviilpolitseinikku. AMISEC-i eestvedajaks sai Lõuna-Aafrika, kellele lisaks osalesid missioonil Egiptus, Kongo DV, Mosambiik, Nigeeria, Rwanda, Mauritius ja Madagaskar. Vastavalt mandaadile olid AMISEC-i ülesanneteks toetada lepitusprotsessi, tagada rahu enne, pärast ja valimiste ajal, kindlustada, et relvajõud ei osale valimistel ning kaitsta tsiviilelanikke ning AMISEC-i

---

<sup>138</sup> Aafrika Liidu Konfliktide Ennetamise, Ohjeldamise ja Lahendamise Mehhanismi Keskorgani otsus Central Organ/MEC/AMB/Comm (XCVII), 30. jaanuar 2004, Addis Ababa, Ethiopia

personali valimisjaoskondade läheduses<sup>139</sup>. Valimised kuulutati esimeseks demokraatlikuks võimuvahetuseks Komoori saartel.

Järgmine Aafrika Liidu missioon Komoori saartel algas juba 2007. aastal, kui toimusid kohalikud presidendivalimised erinevatel saartel. Seekordse valimistele eelnevapinge oli üles kerinud Anjouani president Bacar, kes keeldus olenemata konstitutsioonikohtu otsusele ning Komoori valitsuse käsule võimust loobuma. Loodeti Bacari tagasiastumisele, kuna viimane oli presidendiks saanud mitte demokraatlikult vaid riigipöörde tulemusel. Tekkinud pingete tõttu otsustas Aafrika Liidu Rahu ja Julgeolekunõukogu oma 2007. aasta maikuu istungil vastu võtta mandaadi Aafrika Liidu valimiste ja julgeoleku abi missiooni (inglise keeles *African Union Electoral and Security Assistance Mission*, lühend MAES) elluviimiseks. Vastavalt otsusele olid MAES-i ülesanneteks aidata luua stabiilsus ja julgeolek valimiste läbiviimiseks, veenduda, et Komoori Julgeolekujõud täidavad oma ülesandeid valimiste sujuvaks toimumiseks, valimisprotsessi jälgimine, parteidevahelise suhtluse tagamine ning aidata Komoori Liidu valitsusel taastada võimu Anjouani saare üle<sup>140</sup>. MAES väed koosnesid peamiselt Lõuna-Aafrika, Sudaani, Senegali ja Tansaania väeosadest. Missioon oli sellest olenemata siiski edutu, sest nagu varasemalt mainitud, keeldus Bacar võimust loobumast ning kuulutas end 90% valijahäältega valimiste võitjaks ning taaskordseks presidendiks. Et algselt juuli lõpuni planeeritud MAES-i missioon oli edutu, kehtestas Aafrika Liit Bacarile sanktsioonid ning muutis ka missiooni mandaati, mis võimaldaks vägedel Anjouani sekkuda. Bacar aga keelustas sellise tegevuse.

2008. aasta Aafrika Liidu Assamblee liidujuhtide koosviibimisel esitas Komoori Liidu riigipea liidule abipalve oma võimu taastamiseks Anjouani saarel, mille tulemusena anti luba uueks missiooniks. Selle nimeks sai Komoori demokraatiaoperatsioon (inglise keeles *Operation Democracy in the Comoros*, edaspidi lühidalt *Operation Democracy*). Otsusega sekkuda olukorda Komoori saartel „kordas Aafrika Liit oma pühendumust

---

<sup>139</sup> Aafrika Liidu Rahu ja Julgeolekunõukogu otsus PSC/PR/Comm.1(XLVII), 21.märts 2006, Addis Ababa, Etioopia

<sup>140</sup> Aafrika Liidu Rahu ja Julgeolekunõukogu otsus PSC/MIN/Comm.1(LXXVII), 9. mai 2007, Addis Ababa, Etioopia

Komooride ühtsusele, territoriaalsele terviklikkusele ja suveräänsusele<sup>141</sup>“. Sõjalisel missioonil löid igakülgselt kaasa Tansaania ja Sudaani väeosad, neid abistas transpordi ning varustusega Liibüa. Samuti abistas Aafrika Liidu vägesid endine Komoori saarte emamaa Prantsusmaa, kes panustas ainukese Aafrikavälise jõuna konflikti lahendamisesse. 1500 pealine *Operation Democracy* missioon algas 2008. aasta märtsis kui liitlasväed jõudsid Anjouani saarele. Sõjalise koostöö tulemusena suudeti hõivata Anjouan juba esimese päeva lõpuks. Komoori väed hõivasid lennujaama ning Tansaania väed hoolitsesid sadama eest. Bacar suutis aga põgeneda ning ta taotles Mayotte'i saarelt asüüli.

### **3.4.3 Missiooni tulemus ning hinnang Aafrika Liidu tegevusele**

Aafrika Liidu üldine ametlik seisukoht oli, et mõlemad missioonid Komoori saartel, nii MAES kui *Operation Democracy* olid edukad. Esiteks sekkus Aafrika Liit läbi oma eelkäija kaudu pingelisse olukorda Komoori saartel juba varakult, vahendades detsentraliseerimise kokkulepet ning hiljem ka majanduslike kulude jagamise kokkulepet. Kui aga riigis pingestusid suhted erinevate saarte vahel seoses kulude jagamise kokkuleppega, sekkus Aafrika Liit koheselt, et kindlustada valimiste nõuetekohane ning stabiilne läbiviimine. Riigi julgeoleku seisukohalt olid kõige olulisemad missioonid MAES ning *Operation Democracy*, kuid tähtsad ja edukad olid ka sellele eelnevad missioonid. Aafrika Liidu missioonid Komooridel on heaks näiteks organisatsiooni võimekusest tagada rahu ja julgeolek kontinendil. Missioonid olid edukad, sest esiteks suudeti sekkuda kiiresti, piisava mandaadiga ning otsustavalt. Samuti suudeti täita operatsioonide mandaadis nimetatud eesmärgid, sest valimised toimusid enamasti demokraatlikult ning nendega seoses suuremaid konflikte ei tekkinud. Oluliseimaks Aafrika Liidu missioonide saavutuseks oli Komoori Liidu valitsuse võimu taastamine Anjouani saare üle, kuna sealne endine president oli väga mässumeelne ning ohustas sellega liidu tegevust, olles lisaks sellele võimule tulnud ebaseaduslikul viisil. Märkimisväärne on, et Anjouani saare üle võimu taastamiseks algatatud *Operation Democracy* operatsioon suudeti positiivselt realiseerida juba

---

<sup>141</sup> Aafrika Liidu Rahu ja Julgeolekunõukogu otsus PSC/PR/2(CXXIV), 30. aprill 2008, Addis Ababa, Etioopia

esimese päeva jooksul, mis näitab Aafrika Liidu pühendumust ja võimekust sekkuda kiiresti ning otsustavalt kriisiolukordadesse.

Samas ei saa Aafrika Liidu missioone Komoori saartel nimetada täies ulatuses õnnestunuks. MAES-i ülesandeks oli tagada vabade ja ausate valimiste läbiviimine, kuid seda ei õnnestunud teha kõikidel Komoori Liitu kuuluvatel saartel. Nagu varasemalt mainitud, keeldus 2001. aastal riigipöörde tulemusel Anjouani presidendiks kuulutatud Bacar keeldus vaatamata sanktsioonidele oma ametist loobuma ning kuulutas end valimiste võitjaks, mistõttu ei saa missiooni õnnestunuks pidada. Seda kinnitab ka fakt, et olukorra parandamiseks tuli alustada ka teist, laiahaardelisemat ja jõulisemat missiooni, *Operation Democracy*-t. Viimane suutis allutada Anjouani saare Komoori Liidu valitsuse võimu alla juba missiooni esimeseks päevaks ning samuti loobus varasem Anjouani president Bacar saarelt põgenedes ka oma positsioonist. Seega suutis *Operation Democracy* viia ellu enda mandaadi – taastada Komoori Liidu valitsuse võimu Anjouani saare üle. *Operation Democracy* edukas täideviimine võimaldas realiseerida ka MAES-i mandaadis paikapandud missiooni ülesanded. Sellest võib järeldada, kui Aafrika Liit rakendab olukorrale vastava suurusega mandaati, siis on võimalik ilma välise abita kriitilisi olukordi iseseisvalt lahendada.

*Operation Democracy*'t on nimetatud Aafrika Liidu rahutoetamissüsteemi uueks eeskujuks. Missioon näitas Aafrika Liidu edukust kokku saada piisav hulk vajaminevaid ressursse kiiresti ning operatiivselt, ilma suurema välisabita. Võrreldes teiste käesolevas diplomitöös käsitletud missioonidega oli küll *Operation Democracy* kõige edukam, tuues väga kiiresti soovitud tulemuse, kuid tuleb arvestada ka missioonide asjaolusid. Komoori saartel toimunud missioonid olid märksa lihtsamad faktilises keskkonnas kui näiteks AMIS, AMISOM või AMIB. Esiteks ei olnud rahutused Komoori saartel ja ennekõike Anjouanil enne Aafrika Liidu sekkumist kujunenud märkimisväärselt suureks, mis lihtsustas suurel määral missiooni mandaadi täideviimist. Kuna Bacar ning tema sõjavägi ei kujutanud Aafrika Liidu vägedele kuigivõrd suurt vastupanu, osutus Komoori Liidu võimu taastamine Anjouani saare üle ühe päevaga teostatavaks, erinedes vastupanu osas täielikult teistest käsitletud kaasustest. Olukordi Darfuris ning Somaalias nimetatakse aga kõige katastroofilisemateks maailmas.

## **4. AAFRIKA LIIDU MISSIOONIDE ANALÜÜS JA JÄRELDUSED**

Käesoleva töö esimeses peatükis anti ülevaade 21. sajandi inimõiguskaitse normidest ja mehhanismidest, tuues välja ka inimõiguste kaitsmise eesmärgil läbiviidud interventsiooni puudused. Puuduste kõrvaldamiseks on töötatud välja vastutus kaitsta põhimõtte. Selle põhimõtte alusel on juhul, kui riigi valitsus pole suuteline tagama kodanike inimõiguste kaitse, selle eest vastutav ÜRO. Kui ÜRO pole samuti võimeline inimõigusi kaitsma, on sekkumine lubatud ka regionaalsetel organisatsioonidel. Kuna konfliktid Aafrika mandril on sagedased ning ÜRO Julgeolekunõukogul on tihti erimeelsusi sekkumiseks vajaliku mandaadi väljastamisega, mängib Aafrika Liit olulist rolli inimõiguste kaitsemisel antud kontinendil.

Analüüsimaaks kuivõrd edukas on Aafrika Liit olnud vastutus kaitsta põhimõtte rakendamisel, mis on tinglikult kehtestatud ka selle aluslepingu punktis 4(h), kirjeldas töö 3. peatükk organisatsiooni sekkumist nelja konflikti. Vaatluse all olid konfliktid Burundis, Darfuris, Somaalias ning Komoori saartel. Eelmises peatükis kirjeldatud Aafrika Liidu tegevuse põhjal on võimalik analüüsida, milliseid saavutusi on organisatsioon teinud inimõiguste kaitsmisel ning kuivõrd edukalt on ta suutnud sekkuda konfliktide lahendamisesse.

Analüüsi aluseks on järgnevad punktid:

- 1) Kui kiiresti jõudis Aafrika Liit otsusele sekkumise vajalikkusest?
- 2) Millisel määral täideti mandaadis sätestatud missiooni eesmärgid?
- 3) Kui kiiresti jõuti mandaadis sätestatud eesmärkideni?
- 4) Milline oli sekkumise panus olukorra lõplikkusse lahendamisesse?.

Lähtuvalt eelnimetatud aspektidest on võimalik anda hinnang Aafrika Liidu edukusele ning saavutustele võitlemaks inimõiguste kaitsmise eest antud piirkonnas. Aafrika Liidu poolt läbiviidud missioonide tulemuslikkuse analüüsimine on oluline, kuna ÜRO on

seisnud tihti massiliste inimõiguste rikkumiste korral tegevuseta selle keerulise bürokraatia tõttu. Sellest tulenevalt on oluline hinnata regionaalsete institutsioonide panust turvalisuse ja rahu arendamisesse.

### Otsusele jõudmise kiirus

Võttes arvesse Aafrika Liidu rahu ja julgeoleku tagamiseks vajalike institutsioonide loomise kulgu, on Aafrika Liit jõudnud otsusele sekkumise vajalikkusest suhteliselt kiiresti. Eriti kiiret reaktsiooni saab täheldada Burundi ning Darfuri konfliktide puhul, mis olid värskelt loodud organisatsioonile esimesed iseseisvad missioonid. Nii Burundi kui Darfuri konfliktide puhul nägi sihtriik ette vaid Aafrika Liidu poolset sekkumist, keelates teistel rahvusvahelistel organisatsioonidel riiki sekkuda. See viitab Aafrika riikide umbusaldusele rahvusvahelise sekkumise suhtes ning näitlikustab, et Aafrika riigid eelistavad pigem regionaalsete jõudude abi siseriiklike probleemide lahendamisel. 2002. aasta oktoobris sõlmiti Burundis Arusha kokkulepe, millest kinnipidamise üle pidi järelvalvet teostama Aafrika Liit. Kuigi oli ootus, et Aafrika Liidu vaatlejad peaksid jõudma Burundisse juba 2002. aasta lõpuks, võeti vastav otsus Aafrika Liidu poolt vastu 2003. aasta veebruaris ning väed jõudsid riiki alles aprillis. Vaatamata paarikuisele viivitusele alates Arusha kokkuleppe allkirjastamisest kuni Aafrika Liidu vägede sisseviimiseni oli Aafrika Liidu kiirus mandaadi kehtestamisel ning vägede koondamisel märkimisväärt. Seda eriti arvestades asjaolu, et Aafrika Liit loodi 2002. aasta juulis, mis tähendab, et organisatsioon oli kaasatud konflikti lahendamisesse Burundis selle loomisest alates. Samuti suudeti kiiresti reageerida Darfuri konflikti puhul. 8. aprillil 2004 sõlmiti N'Djamenas humanitaar-relvarahu kokkulepe ning sellest kinnipidamise üle järelvalve teostamiseks lõi Aafrika Liit vastava grupi juba sama aasta juuliks. Peagi aga selgus, et pelgalt kokkuleppest kinnipidamise vaatlemisest ei piisa, sest kõik konflikti osapooled ei pidanud relvarahust kinni. 2004. aasta oktoobris suurendas Aafrika Liit oma vägesid, mis tähendab, et alates relvarahu sõlmimisest kuni vägede sisseviimiseni riiki kulus ligikaudu pool aastat. Darfuris toimunud genotsiidi lõpetamisesse sekkus Aafrika Liit poolteist aastat pärast konflikti algust, samal ajal kui Somaalia konflikti sekkuti alles 16 aastat pärast konflikti algust. Siinkohal on oluline märkida, et Aafrika Liit asutati alles 2002. aastal. Varasemalt, alates 1992. aastast olid



riigis ÜRO väed ning kuni Aafrika Liidu sekkumiseni 2007. aasta jaanuaris IGAD, kes oli suutnud 2004. aastaks juhtida riigi üleminekuvalitsuse loomiseni, aidates sellega kaasa riiklike institutsioonide loomisele. Komoori saarte valimistega seonduvate missioonidega tehti algust juba kaks aastat pärast Aafrika Liidu loomist. On oluline märkida, et operatsioonideks on teinud Komoori Liit ise ettepanekuid ning enamasti on need olnud seotud valimistega, mistõttu ei olnud konflikt Komooridel pidev. Samuti on Komoori saarte puhul oluline, et enne Aafrika Liidu sekkumist oli olukorra lahendamise tegelenud Aafrika Liidu eelkäija Aafrika Ühtsuse Organisatsioon, kes tegi jõupingutusi olukorra stabiliseerimise nimel kolme saare vahel. Otsusele jõudmine sekkumise vajalikkuse üle viibis kõige enam Somaalia konflikti puhul, kus konflikt oli alanud juba 1990ndate aastate alguses, kuid otsus sekkumiseks tehti alles 2007. aastal. Kui Burundi, Darfuri ning Komoori saarte konfliktide puhul tegutseti kiiresti, et probleemid riigis ei laieneks, siis Somaalia puhul alustati otsest tegevust olukorra parandamise nimel alles siis, kui olid aktiveerunud relvarühmitused.

Sellest tulenevalt võib öelda, et Aafrika Liit suudab vastu võtta otsuseid sekkumise vajalikkusest suhteliselt kiiresti. Samas on Somaalia näitel ka olukordi, kus interventsiooni alustatakse alles siis, kui konflikt on kujunenud juba väga suureks julgeolekuohuks kodanikele ning toonud kaasa palju hukkunuid, piinatuid või ümberasunuid. Taoliste olukordade vältimiseks ning sekkumise vajalikkuse ära hoidmiseks tuleks Aafrika Liidul panustada rohkem konflikti ennetamisesse, mille vahenditeks on näiteks vahendaja rolli pidamine konflikti osapoolte lepitamisel, erinevate sanktsioonide kehtestamine jne.

#### Missioonile seatud eesmärkide täitmine

Kõige kiiremini suutis mandaadi täita Komoori Liidu Anjouani saarel toimunud missioon *Operation Democracy*, mille mandaat suudeti ellu viia juba esimese päevaga. Samuti oldi edukas konflikti lahendamisel Burundis, kus aprillis lõppema pidanud missiooni eesmärgid olid ÜRO välisvaatlejate hinnangul täidetud juba veebruariks. Operatsioonid Darfuris ning Somaalias möödusid aga märksa keerulisemalt. Kuna olukorrad Burundis ning Komoori saartel olid selgelt leebemad kui Darfuris ning Somaalias, on ka ootuspärane, et nii Darfuri kui Somaalia konfliktide lahendamiseks

vajati rohkem aega ning vajadust ümber häälestada ressursse ja mandaati. Üldistatult võib nimetada Burundi ning Komoori saartele sekkumist edukaks, kuna suudeti ellu viia enamus mandaadis loetletud missiooni eesmärged, samal ajal kui interventsioonid Darfuris ning Somaalias olid märksa komplitseeritumad. Et eelnimetatud olid ühed katastroofilisemad inimõigusrikkumised maailmas, siis puudusid Aafrika Liidul vajalikud ressursid olukorra lõplikuks lahendamiseks. Samas suutis Aafrika Liit stabiliseerida olukorda Darfuris niivõrd, et ÜRO oli nõus viima oma väed Sudaani ning alustama koostöös Aafrika Liiduga hübriidmissiooni. Samuti on suutnud teha AMISOM missioon edusamme olukorra stabiliseerimisel Somaalias, kuid sellegi puhul ei ole suudetud tänini täita kõik missioonile kehtestatud ülesanded. Missiooni mandaadi täitmise analüüs näitab, et Aafrika Liit suudab täita oma eesmärged pigem väiksemate konfliktide puhul ning suuremate puhul napib organisatsioonil poliitilist tahet, liidusisest üksmeelt ning valmidust sekkumiseks. Samuti polnud nendeks konfliktideks jõudnud juurduda rahu ja julgeoleku arhitektuuri raames loodud institutsioonid, mis peaksid edaspidi koordineerima ja toetama missioonide tegevust. Aafrika Liidul on vaja palju ära teha seoses vägede koondamisega, rahastuse leidmisega, relvastuse hankimisega ning väljaõppe korraldamisega, millest on ajaloo näitel jäänud palju vajaka.

#### Missioonile seatud eesmärkide täitmise kiirus

Enamike käesolevas töös käsitletud konflikti puhul jõuti otsusele sekkumise vajalikkusest küll suhtlemiselt kiirelt, kuid raskemate konfliktide, näiteks Darfuri ja Somaalia puhul uuendati pidevalt mandaadi sisu, et see vastaks tegelikule olukorrale. Väiksemate konfliktide puhul nagu Burundis ning Komoori saartel suudeti hinnata konflikti tõsidust adekvaatselt ning see tõi kaasa ka konflikti kiire lahendamise. Samaaegselt jäi Aafrika Liit pikaajaliste ning tõsisemate konfliktide lahendamisega hätta. Suuremate konfliktide lõpetamiseks korraldatud missioonide mandaatide pidev uuendamine viitab sellele, et Aafrika Liit ei suutnud olukorra tõsidust reaalselt hinnata ning et organisatsioonil puudub võimekus sekkuda laiahaardeliste massiliste inimõigusrikkumiste lõpetamisesse iseseisvalt ning otsustavalt. Nagu eelnevas peatükis mitmeid kordi mainitud, on mandaadi pikendamise taga suutmatus viia õigeaegselt täide

operatsioonile kehtestatud eesmärged. Mandaati on töös käsitletud kaasuste näitel on Aafrika Liidul vaja mandaati pikendada pigem suurtes riikides valitsenud katastroofide korral.

### Aafrika Liidu sekkumise panus olukorra lõplikkusse lahendamisesse

Käesolevas magistritöös käsitletud kaasuste puhul oli Aafrika Liidu interventsioon viimaseks rahvusvaheliseks sekkumiseks konflikti kahel korral. Nendeks olid Komoori saarte konflikt, mille Aafrika Liit suutis lõplikult lahendada missiooni *Operation Democracy* kaudu ning AMISOM, mida kahjuks ei ole suudetud senini lõpuni viia. Samas ei ole konflikti sekkunud ka ÜRO väed, mistõttu mängib Aafrika Liit jätkuvalt olulist rolli inimõiguste rikkumise vastases võitluses Somaalias. Kahe ülejäänud kaasuse, Burundi ja Darfuri puhul võttis ÜRO Aafrika Liidult pärast selle mandaadi täitmist missiooni üle. ÜRO poolt Burundis läbiviidud missioon ONUB lõppes 2007. aasta 1. jaanuaril, mis tähendab, et ka Aafrika Liit mängis olulist rolli konflikti lõplikul lahendamisel. Nii hästi pole aga läinud Darfuris, kus Aafrika Liidu ja ÜRO hübriidmissioon UNAMID on hetkel veel aktiivne ning ei ole suutnud humanitaarkatastroofi lõpetada. Samas on Aafrika Liidu saavutused Darfuris märkimisväärsed, sest ilma Aafrika Liidu edusammudeta ei oleks ÜRO suure tõenäosusega konflikti sekkunud ning olukord oleks kujunenud veelgi katastroofilisemaks.

Eeltoodud analüüsi põhjal võib taaskord järeldada, et Aafrika Liidu panus konflikti lõplikkusse lahendamisesse on suurem väiksema ulatusega konfliktide puhul nagu Burundi ja Komoori saartel. Laiahaardelisemate inimõiguste rikkumistel korral on Darfuri ja Somaalia näitel jäänud soovitud tulemus saavutamata.

### Järeldused

Burundi, Darfuri, Somaalia ja Komoori saarte kaasuse analüüsi põhjal võib järeldada, et valdavalt jõuab Aafrika Liit otsusele sekkumise vajalikkuse osas kiiresti, samuti ollakse suuteline koondama võrdlemisi lühikese aja jooksul vägesid. Mis aga puudutab vägede suurusi, siis selles osas on Aafrika Liidul kõige suuremad probleemid. Laiaulatuslike konfliktide puhul on organisatsioon hädas piisava hulga vägede kokkusaamisega,

millest tulenevalt on tekkinud vajadus pidevalt mandaati uuendada, sest soovitud eesmärkideni pole õigeaegselt jõutud. Probleemi lahendamiseks vajaminevate vägede suurst tihipeale alahinnatakse, mis toob kaasa vajaduse mandaati uuendada. Aafrika Liidu missioonid Burundis ja Komoori saartel näitlikustavad, et interventsioonid väiksema haardega inimõiguste rikkumistesse on olnud edukad ning toonud kaasa soovitud tagajärjed, samal ajal kui tõsisemate konfliktide puhul Darfuri ja Somaalia näitel on Aafrika Liidul olnud probleeme. Samas on oluline täheldada, et Darfuri konfliktile ei ole leidnud lõplikku lahendust ka ÜRO-Aafrika Liidu ühismissioon, mille varustatus on märkimisväärselt suurem AMIS missioonist.

Samuti on märkimisväärne, et töö koostamisel läbi töötatud Aafrika Liidu dokumentides ei ole viidatud kordagi Aafrika rahu ja julgeoleku arhitektuuri raames loodud institutsioonidele, mis peaksid hõlbustama Rahu ja Julgeolekunõukogu tegevust inimõiguste kaitsmise nimel kontinendil. Lisaks sellele on missioonide uurimiseks vajalike dokumentide leidmine võrdlemisi keeruline, mistõttu ei saa Aafrika Liidu dokumentatsiooni pidada kuigi läbipaistvaks.

#### Tähelepanekud missioonide efektiivsemaks muutmiseks

Aafrika Liidu rahutagamissmissioonide suurimad organisatsioonisisese eestvedajad on olnud Lõuna-Aafrika, Nigeeria ning Keenia, kuid kuna Lõuna-Aafrika ei kiitnud MAES-i missiooni heaks ning vaatamata sellele sekkus Aafrika Liit ikkagi Komoori saarte konflikti, võib koostöötahe Lõuna-Aafrika poolt olla vähenenud. Et Aafrika riigid on väga ebastabiilsed, võivad allesjäänud rahumissioonide eestvedajate panused tulevikus kõikuda väga suurel määral. Seega on Aafrika Liit oma rahu ja julgeoleku arhitektuuri elluviimisel sõltuv välistest teguritest, mis kahjustavad omakorda Aafrika Liidus valitsevat põhimõtet „Aafrika lahendused Aafrika probleemidele“. Efektiivsema konfliktidesse sekkumise nimel tuleks Aafrika Liidul töötada välja toimiv süsteem sekkumiseks vajaminevate vägede, varustuse ja finantsvahendite kättesaadavuse parandamiseks. Samuti tuleks parandada koostööd teiste rahvusvaheliste organisatsioonidega näiteks ÜRO ja Euroopa Liit, kuid mitmed käsitletud kaasused näitavad, et ÜRO-l on suured probleemid inimjulgeoleku ning inimõiguste eestvedaja rolli täitmisel maailmas, kuna Julgeolekunõukogul on raskusi jõudmaks otsusele

mandaadi andmise vajalikkusest. Sellest tulenevalt tuleks ühest küljest arendada koostööd ÜRO, Euroopa Liidu ja teiste rahvusvaheliste organisatsioonidega, kuid teisest küljest arendada ka Aafrika Liidu enda rahu ja julgeoleku arhitektuuri, et teiste sekkujate passiivsuse korral oleks organisatsioon võimeline ka ise otsustavalt sekkuma.

## KOKKUVÕTE

Alates 1990ndatest aastatest on tugevalt kritiseeritud riigi või organisatsiooni sekkumist teise riigi siseasjadesse isegi siis, kui seda tehakse inimõiguste kaitsmise eesmärgil. Kriitika aluseks on asjaolu, et vastavalt rahvusvahelisele õigusele on kohustus lahendada konflikte rahumeelselt ning vältida teise riigi suveräänsuse rikkumist ja siseasjadesse sekkumist. Et samaaegselt oleks maksimaalselt tagatud ka inimõiguste kaitse, töötati 21. sajandi alguses välja vastutus kaitsta põhimõte, mida 2001. aastal esitles Rahvusvaheline Interventsiooni ja Riigi Suveräänsuse Komisjon (ICISS). Vastutus kaitsta põhimõtte alusel peab riik tagama oma kodanike inimõiguste kaitsmise riigis. Kui riik ei ole seda suuteline tegema või viib ise läbi genotsiidi või muud liiki inimõigusrikkumisi, liigub vastutus üle rahvusvahelisele kogukonnale. ICISS raporti ning ÜRO ja Aafrika Liidu dokumentide alusel on esmane rahvusvaheline inimõiguste kaitsja ÜRO, kellel on genotsiidi, etnilise puhastamise, sõjakuritegude või muude inimõigusrikkumiste korral lubatud läbi viia humanitaarset interventsiooni. Kui aga ÜRO Julgeolekunõukogul ei õnnestu sekkumiseks vajalikku mandaati välja anda, on sekkumine lubatud ka regionaalsetel organisatsioonidel.

Kuna Aafrika mandril toimub kõige enam siseriiklikke konflikte ning inimõiguste rikkumisi ja tihtipeale on ÜRO seisnud sealjuures tegevuseta, on oluline uurida Aafrika Liidu kui regionaalse organisatsiooni tegevust inimõiguste kaitsmisel. Käesolev magistritöö tutvustas vastutus kaitsta põhimõtet ning kirjeldas kuidas Aafrika Liit on end selle printsiibiga sidunud. Hindamaks Aafrika Liidu saavutusi regionaalse inimõiguste kaitsjana, käsitleti töös nelja kaasust – Aafrika Liidu sekkumisi Burundisse, Darfuri, Somaaliasse ja Komoori saartele. Nimetatud kaasuste valimise kriteeriumiteks oli, et Aafrika Liit viis interventsiooni läbi iseseisvalt, sekkumine toimus Aafrika kontinendil asuvasse riiki, missioon viidi läbi pärast Aafrika Liidu loomist ehk pärast 2002. aastat ning et sekkumise aluseks võib nimetada Aafrika Liidu aluslepingu punktis 4(h) loetletud sündmuste toimumist riigis. Aafrika Liidu tegevusele hinnangu andmiseks analüüsiti töös kõikide nelja kaasuse puhul samu aspekte. Esiteks vaadeldi, kui kiiresti alates konflikti puhkemisest suutis Aafrika Liit väljastada sekkumiseks

vajaliku mandaadi ning millise perioodi jooksul suutis organisatsioon viia riiki oma väed. Mandaadi väljastamise kiiruse analüüs on oluline hindamaks Aafrika Liidu üksmeelt interventsiooni vajalikkusest ning võimekust operatiivselt sekkuda. Järgnevalt vaadeldi, millisel määral õnnestus Aafrika Liidul viia täide missioonile mandaadiga sätestatud eesmärgid. See näitab otseselt, kui efektiivselt suudab Aafrika Liit täide viia enda eesmärgid ning võimaldab tuua välja missioonide puudujäägid. Kui missioon ei ole mandaadis sätestatud ajaperioodi jooksul suutnud täita endale seatud eesmärgid, võib interventsiooni nimetada läbikukkunuks. Mandaadi täitmise juures on oluline uurida ka seda, kui kiiresti suutsid väed oma ülesandeid täita. Vajadus mandaadi uuendamise järele viitab sellele, et kas konflikti ulatust ei ole suudetud adekvaatselt hinnata või organisatsioonil puuduvad piisavad vahendid eesmärkide täitmiseks. Viimaseks uuriti kaasuste puhul, milline oli Aafrika Liidu poolt läbiviidud missioonide panus konfliktide lõplikkusse lahendamisesse.

Burundi, Darfuri, Somaalia ja Komoori saarte juhtumianalüüside põhjal võib järeldada, et kuigi Aafrika Liit on võimeline väljastama sekkumiseks vajaliku mandaadi suhteliselt kiiresti ning lühikese perioodi jooksul viima oma väed konfliktipiirkonda, suudab organisatsioon sekkuda efektiivselt vaid väiksema ulatusega konfliktidesse. Kuna Aafrika Liidu Rahu ja Julgeolekunõukogu liikmetel puudub vetoõigus, ei ole sekkumise vajalikkuse üle otsusele jõudmine organisatsiooni jaoks keeruline. Samuti toetavad Aafrika Liidu missioonide toimumist vaatluse all olevate riikide enda soov Aafrika Liidu abile konfliktide lahendamisel. Samas on Aafrika Liidu jaoks problemaatiline laiahaardeliste konfliktide puhul missioonile seatud eesmärkide täitmine. Taoliste olukordade lahendamiseks nagu valitsesid Darfuris ning Somaalias, oli Aafrika Liit sunnitud mitmeid kordi mandaati uuendama, sest soovitud tulemusteni ei olnud missiooni lõpuperioodiks jõutud. Lihtsamate olukordade lahendamisel nagu Burundis ja Komoori saartel, jõuti konflikti lõpetamiseni õigeaegselt või isegi enne missiooni tähtaega. Samuti saab täheldada, et mõlemad laiahaardelisemad töös käsitletud konfliktid, kokkupõrked Darfuris ja Somaalias, pole tänase päevani lõppenud. Missioon Darfuris on aktiivne ka pärast ÜRO ja Aafrika Liidu ühisvägede operatsiooni alustamist, mis viitab sellele, et konflikt riigis on sedavõrd tõsine, et ka mitme organisatsiooni koostöös ei ole suudetud sellele lahendust leida.

Kuigi Aafrika Liidu missioonid ei ole olnud alati täielikult õnnestunud, mängib organisatsioon siiski olulist rolli inimõiguste kaitsmisel Aafrikas. ÜRO kui esmane rahvusvaheline inimõiguste kaitsja on korduvalt keeldunud konflikti sekkumast, kartes oma vägede turvalisuse pärast (näiteks Burundi konflikti puhul) või olnud võimetu väljastama sekkumise aluseks olevat mandaati (näiteks Darfuri konflikti puhul). Just ÜRO suutmatuse ja poliitilise tahte puudumise tõttu mängib Aafrika Liit tähtsat rolli rahu ja rahva turvalisuse tagamisel Aafrikas.



## KIRJANDUSE LOETELU

1. Aafrika Liidu alusleping, vastu võetud 2000, Togo
2. Aafrika Liidu aluslepingu muutmise protokoll, 2003
3. Aafrika Liidu ametlik kodulehekül, URL (viimati külastatud mais 2014)  
<http://www.au.int/>
4. Aafrika Liidu Kohtu protokoll, vastu võetud 2003, URL (viimati külastatud mais 2014)  
[http://www.au.int/en/sites/default/files/PROTOCOL\\_COURT\\_OF\\_JUSTICE\\_OF\\_THE\\_AFRICAN\\_UNION.pdf](http://www.au.int/en/sites/default/files/PROTOCOL_COURT_OF_JUSTICE_OF_THE_AFRICAN_UNION.pdf)
5. Aafrika Liidu Komisjoni esimehe raport konfliktisituatsioonide kohta Aafrikas, EX.CL/106(v), 25. juuni kuni 3. juuli 2004, Addis Ababa, Etioopia
6. Aafrika Liidu Komisjoni esimehe raport olukorra kohta Sudaanis (kriis Darfuris), PSC/PR/2(V), 13, 13. aprill 2004, Addis Ababa, Etioopia
7. Aafrika Liidu Konfliktide Ennetamise, Ohjeldamise ja Lahendamise Mehhanismi Keskorgani otsus Central Organ/MEC/AMB/Comm (XCI), 5, 2. aprill 2003, Addis Ababa, Ethiopia
8. Aafrika Liidu Konfliktide Ennetamise, Ohjeldamise ja Lahendamise Mehhanismi Keskorgani otsus Central Organ/MEC/AMB/Comm (XCVII), 30. jaanuar 2004, Addis Ababa, Ethiopia
9. Aafrika Liidu Komisjoni esimehe raport olukorra kohta Sudaanis (kriis Darfuris), PSC/PR/2(V), 13, 13. aprill 2004, Addis Ababa, Etioopia
10. Aafrika Liidu Kõrgetasemelise Uurimisrühma raport Darfuri kohta, PSC/AHG/2(CCVII), 29. oktoober 2009, Abuja, Nigeeria
11. Aafrika Ühtsuse Organisatsiooni põhikiri, 1963
12. Aafrika Liidu Rahu ja Julgeolekunõukogu loomisega seotud protokoll, vastu võetud 09.07.2002

13. Aafrika Liidu Rahu ja Julgeolekunõukogu otsus PSC/AHG/Comm(X), 25.mai 2004, Addis Ababa, Etioopia
14. Aafrika Liidu Rahu ja Julgeolekunõukogu otsus PSC/MIN/Comm.1(LXXVII), 9. mai 2007, Addis Ababa, Etioopia
15. Aafrika Liidu Rahu ja Julgeolekunõukogu otsus PSC/MIN/Comm.(XII), 4. juuli 2004, Addis Ababa, Etioopia
16. Aafrika Liidu Rahu ja Julgeolekunõukogu otsus PSC/PR/Comm.(II), 25. märts 2004, Addis Ababa, Etioopia
17. Aafrika Liidu Rahu ja Julgeolekunõukogu otsus PSC/PR/2(CXXIV), 30. aprill 2008, Addis Ababa, Etioopia
18. Aafrika Liidu Rahu ja Julgeolekunõukogu otsus PSC/PR/Comm(LXIX), 19.jaanuar 2007, Addis Ababa, Etioopia
19. Aafrika Liidu Rahu ja Julgeolekunõukogu otsus PSC/PR/Comm.1(XLVII), 21.märts 2006, Addis Ababa, Etioopia
20. Aafrika Liidu Rahu ja Julgeolekunõukogu otsus PSC/PR/Comm(XCV), 10. oktoober 2007, Addis Ababa, Etioopia
21. Aafrika Liidu Rahu ja Julgeolekunõukogu otsus PSC/PR/Comm.(XVII), 4. 20. oktoober 2004, Addis Ababa, Etioopia
22. Akonor, Kwame. 2010. Assessing the African Union's Right of Humanitarian Intervention. *Criminal Justice Ethics*, 29(2): 157-173
23. AMISOM ametlik kodulehekülg, URL (viimati külastatud mais 2014) <http://amisom-au.org/>
24. Annan, Kofi. (1998). *The causes of conflict and the Promotion of durable peace and sustainable development in Africa. Report of the Secretary-General.*
25. Annan, Kofi. (2000). *We the Peoples: The Role of the United Nations in the 21st Century.* New York: United Nations.
26. Back, Irit. 2012. The African Union in Somalia: African Solutions to African Problems?. *Tel Aviv Notes*, vol 6(20)

27. BBC News. *Powell declares genocide in Darfur*, 9. september 2004, ULR (viimati külastatud mais 2014) <http://news.bbc.co.uk/2/hi/3641820.stm>
28. Central Intelligence Agency ametlik kodulehekülg, URL (viimati külastatud mais 2014) <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>
29. Collier, Paul. 2008. *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries are Failing and What Can Be Done About It*. New York: Oxford University Press.
30. Enabulele, A. O. 2010. Humanitarian Intervention and Territorial Sovereignty: the Dilemma of Two Strange Bedfellows. *International Journal Of Human Rights*, 14(3): 407-424
31. Evans, Gareth. 2008. The Responsibility to Protect: An Idea Whose Time Has Come... and Gone?. *International Relations*, 22(2): 283-298
32. Ezulwini Konsensus, vastu võetud 07.-08.03.2005
33. Geneyehu, Anagaw Zerihun. 2012. Accommodation of the Norm of the Responsibility to Protect Under the AU System.
34. Inimõiguste ülddeklaratsioon, 10. detsember 1948
35. International Commission of Inquiry for Burundi: Final Report. United States Institute of Peace. URL (viimati külastatud mais 2014) <http://www.usip.org/sites/default/files/file/resources/collections/commissions/Burundi-Report.pdf>
36. International Crisis Group raport nr 80, *Sudan: Now or Never in Darfur*, 23. mai 2004, Nairobi/Brüssel
37. Kioko, Ben. 2003. The Right Intervention Under the African Union's Constitutive Act: From Non-Interference to Non-Intervention. *International Review of the Red Cross*, 85(852): 807-825
38. Made, Tiit. 2002. *Rahvusvahelised suhted: leksikon*. Tallinn: Valgus.
39. Murphy, Sean D. 1996. *Humanitarian Intervention: the United Nations in an Evolving World Order*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

40. Nash, Kathryn L. 2010. *Responsibility to Protect: Evolution and Viability*. Magistritöö
41. Nelson Mandela kõne ÜRO Julgeolekunõukogule, 19. jaanuar 2000, New York
42. Nutt, Mart. 2007. Darfur- humanitaarkatastroof- mille nimel? URL (viimati külastatud mais 2014) <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=10862>
43. Nye, Joseph S. 2003. *Understanding International Conflicts: an Introduction to Theory and History*. New York: Pearson/Addison-Wesley.
44. Powell, Kristiana. 2005. The African Union's Emerging Peace and Security Regime: Opportunities and Challenges for Delivering on The Responsibility to Protect. *The North-South Institute*.; URL (viimati külastatud mais 2014) <http://responsibilitytoprotect.org/The%20African%20Union%27s%20Emerging%20Peace%20and%20Security%20Regime.pdf>
45. Rahvusvahelise Interventsiooni ja Riigi Suveräänsuse Komisjoni raport „Vastutus kaitsta“, avaldatud 2001
46. Rahvusvahelise Kriminaalkohtu Statuut, vastu võetud 17.07.1998, URL (viimati külastatud mais 2014) <https://www.riigiteataja.ee/akt/78574>
47. Rodt, Aaanemarie Peen. 2012. The African Union Mission in Burundi. *Civil Wars*, 14(3), 373-392
48. Sarkin, Jeremy. 2009. The Role of the United Nations, the African Union and Africa's Sub-regional Organizations in Dealing with Africa's Human Rights Problems: Connecting Humanitarian Intervention and the Responsibility to Protect. *Journal of African Law*, 53(1): 1-33
49. *Solemn Declaration on a Common African Defence and Security Policy*, Aafrika Liidu Assamblee, Liibüa, Sirte, 28.02.2004
50. Svensson, Emma. 2008. The African Union's Operations in the Comoros-MAES and Operation Democracy. *FOI, Swedish Defence Research Agency*
51. ÜRO harta, 1945
52. ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsioon 1545, 21. mai 2004

53. ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsioon 1769, 31. juuli 2007
54. ÜRO peasekretäri kõne ÜRO Julgeolekunõukogule olukorra kohta Burundis, 19. jaanuar 2000, New York
55. ÜRO peasekretäri raport olukorra kohta Burundis S/2004/210, 16. märts 2004
56. Weiss, Thomas G. 2004. The Sunset of Humanitarian Intervention? The Responsibility to Protect in a Unipolar Era. *Security Dialogue*, 35(2): 135-153
57. Wolpe, Howard. 2011. *Making Peace After Genocide: Anatomy of the Burundi Process*. United States Institute of Peace
58. Zajadlo, Jerzy. 2005. Legality and Legitimization of Humanitarian Intervention. New Challenges in the Age of the War on Terrorism. *American Behavioral Scientist*, 48(6): 653-670

## SUMMARY

### *„The Achievements of the African Union in the Application of the Responsibility to Protect Principle“*

Starting from the nineties, intervention by a state or an international organization into other state has been criticized even if its purpose is to protect human rights. Criticism arises from the fact, that according to the international law, conflicts must be resolved peacefully, sovereignty of a state must be respected and intervening into the internal affairs of a state must be prevented. In order to permit the protection of human rights and respecting the state's sovereignty at the same time, the International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS) evolved the principle called responsibility to protect in 2001. According to this principle, the responsibility for the protection of its citizens lies primary on the state itself. If the state is unwilling to protect its citizens or is responsible for the genocide or other kind of crimes against humanity, the responsibility falls to the international community. Based on the report of the ICISS and the documents of the United Nations (UN) and African Union (AU), the prime protector of the human rights on the international level is the UN, who has the right for humanitarian intervention if genocide, ethnic cleansing or other type of crimes against humanity take place. If the UN is unwilling to authorize the intervention, regional organizations have the right for intervention.

As most of the domestic conflicts and human right violations take place in the African continent and the UN has often not reacted, it is important to examine activities of the AU as the regional organizations on defending human rights. This master thesis presented the principle of responsibility to protect, and described how the AU is committed to the principle. In order to assess the achievements of the AU as the regional human rights defender, four case studies have been examined - the AU's interventions in Burundi, Darfur, Somalia and the Comoro Islands. The criteria of the selection of case studies based on following: AU intervened independently, the intervention took place in the African continent, the intervention took place after 2002, when the AU was established and the intervention in based on the action listed in the

article 4(h) of the AU Constitutive Act. In order to evaluate the missions of the AU, all four cases were analyzed on four aspects. First, it examined how quickly the AU was able to mandate the intervention since the outbreak of the conflict, and within what period the organization was able to lead his troops to the country. The analysis of the speed of adoption of the mandate is important in order to assess AU's consensus on the need for action and capacity to intervene operatively. Next, the thesis examined the extent to which the AU has managed to accomplish objectives of the mission. If the objectives have not been accomplished by the set period, the intervention can be called a failure. It is also important to examine how quickly troops were able to perform their tasks. The need for renewal of the mandate implies that the scope of conflict has not been assessed adequately or organization does not have sufficient resources to meet objectives. Finally, contribution of the mission of the AU to the final solving was examined.

Based on the case studies of Burundi, Darfur, Somalia and the Comoro Islands, although the AU has been able to issue the mandate for intervention relatively quickly and send its troops to the conflict zone in a short period of time, the organization can intervene effectively only into small-scale conflicts. As the members of African Union Peace and Security Council have no veto power, decisions on the necessity of intervention can be reached easily. Interventions of the AU discussed in this thesis are also supported by the target states as the states under consideration mostly asked AU's help in resolving conflicts. However, it is problematic for the African Union to accomplish goals of the mission. The AU had to renew the mandate several times, like in Darfur or Somalia because the objectives had not been reached by the end of the period. More simple situations such as Burundi or Comoro Islands were solved in time or even before the deadline for the mission. It must be noted that both more comprehensive conflicts discussed in this paper, clashes in Darfur and Somalia, have not ended until today. The mission in Darfur is still active even though there is a UN-AU joint operation taking place in the region, which suggests that the conflict in the country is so serious that even the collaboration of several organizations has not been able to reach the solution.

Although the missions of African Union have not always been entirely successful, the organization plays an important role in protecting human rights in Africa. UN, who is the prime international defender of human right, has repeatedly refused to intervene in the conflict, fearing for the safety of its troops (for example, the conflict in Burundi) or been unable to issue the mandate for intervention (for example, the conflict in Darfur). Inability and lack of political will of the UN are the reasons why the AU plays an important role in ensuring peace and security of people in Africa.